



**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS**

**COMPORTAMENTO DEMISSIONÁRIO DO ESTADO NA
IMPLEMENTAÇÃO E ACTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
CONSEQUÊNCIAS – O CASO DA *POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO
BAIRRO DAS AMENDOEIRAS EM CHELAS***

**DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM POLÍTICA SOCIAL
de**

LUÍSA FILIPA DOS SANTOS PEREIRA

Orientadora: Professora Doutora Maria Engrácia Carvalho dos Reis Janela Cardim



**LISBOA
2009**

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

AGRADECIMENTOS	1
INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I- ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL	4
1. A CONSTRUÇÃO SOCIAL, REPRESENTAÇÃO SIMBÓLICA DOS PROBLEMAS E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	4
1.1. A construção social e a representação simbólica dos problemas	4
1.2. O papel das políticas públicas.....	5
1.3. O processo de produção das políticas públicas.....	6
1.4. O papel dos actores não-oficiais no processo de produção das políticas públicas.....	7
2. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	10
2.1. A abordagem Top-Down	10
2.2. A Abordagem Bottom-Up	12
2.3. A Investigação de 3.ª Geração.....	13
2.4. A procura de uma abordagem alternativa.....	14
2.5. Implementação, Avaliação e Terminação das políticas	17
3. POLÍTICA SOCIAL, WELFARE STATE E IMPACTOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL	18
CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	22
1. Universo, contexto e desenho da pesquisa	22
2. Técnicas de recolha de dados	25
3. A Análise dos dados.....	29
CAPÍTULO III - DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL À POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO NO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS.....	33
1. Evolução histórica, legislativa e factual do caso do bairro das amendoeiras.....	33
2. As consequências do papel demissionista do Estado na emergência de disfunções no processo de implementação de políticas públicas.....	51
2.1 Disfunções no itinerário do processo de implementação e representação sociais do comportamento do Estado na implementação e avaliação da política pública.	53

2.1.1.	Objectivos e resultados transmitidos pelo Estado às agências implementadoras e objectivos, impactos e resultados esperados pelos agentes implementadores	53
2.1.2.	A não disponibilização de meios para o processo de implementação da política, a ausência de mecanismos ex-ante, ex-post e in continuum de monitorização, avaliação e actualização da política	54
2.1.3.	Estratégia de comunicação e programa de aplicação aos destinatários versus coordenação e territorialização das políticas pelas agências locais.....	57
2.1.4.	Pressões endógenas e exógenas na condução da implementação – A inter e intra-agências percepção do Estado como agente de pressão e contraditório	58
2.1.5.	Dimensões subjectivas e de legitimidade da política pública da IPSS versus a dimensão subjectiva de ilegitimidade da violação da lei pelo Estado.....	63
2.1.6.	Ocorrências determinantes e consequências na implementação	65
2.1.7.	Representação dos objectivos e da utilidade pública das políticas de transferência e arrendamento do parque habitacional público – Os objectivos utilitários à demissão do Estado 68	
2.1.8.	Processos de produção e decisão – A extinção e a selecção casuística versus a avaliação e terminação	70
2.1.9.	A influência dos media e contextos eleitorais no processo de decisão e condução da implementação da política.....	73
2.1.10.	Os pontos críticos e factores responsáveis pelo desenvolvimento da política e seus resultados	77
2.1.11.	O comportamento do Estado enquanto actor principal da elaboração, implementação e actualização da política	80
2.1.12.	As consequências da actuação/ não actuação do Estado na condução, implementação e actualização das políticas públicas.....	85
2.1.13.	A fidelidade da linha de orientação e de estratégia da política VersuS a excepção	89
2.1.14.	O sucesso/insucesso do processo de implementação e das medidas da política pública	91
2.2.	Análise de imprensa	93
2.3.	Sinopse das disfunções e factores classificativos de um Estado Demissionário	97
CAPÍTULO IV - SÍNTESE CONCLUSIVA E SUGESTÕES PARA TRABALHO FUTURO		104
1.	Síntese conclusiva.....	104

2. Sugestões para um trabalho futuro	108
BIBLIOGRAFIA.....	111
BIBLIOGRAFIA DE LEGISLAÇÃO.....	116
BIBLIOGRAFIA DE DOCUMENTOS ESPECÍFICOS E NÃO PUBLICADOS	118
BIBLIOGRAFIA DE JORNAIS.....	124
ANEXOS.....	A1
1. Entrevistas.....	A1
1.1. ENT1.....	A2
1.2. ENT2.....	A22
1.3. ENT3.....	A52
1.4. ENT4.....	A68
1.5. ENT5.....	A83
1.6. ENT6.....	A85
2. QUADROS DE ANÁLISE DA IMPRENSA – OUTPUTS SPSS	A95
2.1. Lista de unidades de informação seleccionadas	A95
2.2. Procedimento Crosstabs – Outputs SPSS e representação gráfica.....	A99
2.3. Procedimento Categorical Principal Component Analysis (CATPCA) – Outputs SPSS e representação gráfica.....	A124
2.4. Análise da afinidade entre categorias	A130

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Apresentação esquemática do Projecto “Implementação e Avaliação de Políticas Públicas em Portugal	22
Figura 2- Relações de Associação das Variáveis Temáticas.....	93
Figura 3- Apresentação esquemática da Relação Triangular Desconstruída entre o Estado, a Sociedade Civil e a Comunidade na implementação da política pública.....	103
Figura 4 – Crosstabulation Data de publicação e temática Política de Transferência do parque de arrendamento público para a CML (Frequências relativas).....	A101
Figura 5 – Crosstabulation Data de publicação e temática Contestação à política de transferência do parque de arrendamento público para IPSS (Frequências relativas).....	A103
Figura 6 – Crosstabulation Data de publicação e temática Publicitação da Renda Apoiada (Frequências relativas).....	A105
Figura 7 – Crosstabulation Data de publicação e temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada (Frequências relativas).....	A107
Figura 8 – Crosstabulation Data de publicação e temática Reivindicação da alienação do património (Frequências relativas).....	A109
Figura 9 – Crosstabulation Data de publicação e temática Reversão do património (Frequências relativas %)......	A111
Figura 10 – Crosstabulation Data de publicação e temática Agência Cessionária e/ou Ocorrências associadas à mesma (Frequências relativas).....	A113
Figura 11 – Crosstabulation Data de publicação e temática Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções de partidos políticos (Frequências relativas).....	A115
Figura 12 – Crosstabulation Data de publicação e temática Outros assuntos associados ao bairro (Frequências relativas).....	A117
Figura 13 – Localização da unidade de informação e temáticas (Frequências Relativas).....	A120
Figura 14 – Tipologia de unidade de informação e tema (Frequências relativas).....	A123
Figura 15 – Model Summary CAPTA – Representação gráfica.....	A125

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Lista de unidades de informação seleccionadas.....	A95
Tabela 2-Variáveis temáticas – Frequências relativas.....	A99
Tabela 3- Data de publicação UI * Política de Transferência para CML Crosstabulation.....	A100
Tabela 4-Data de publicação da UI * Contestação política de transferência para IPSS Crosstabulation.....	A102
Tabela 5-Data de publicação da UI * Publicitação da aplicação da Renda Apoiada- Crosstabulation.....	A104
Tabela 6-Data de publicação da UI * Contestação à aplicação da Renda Apoiada- Crosstabulation.....	A106
Tabela 7-Data de publicação da UI * Reivindicação da alienação do património- Crosstabulation.....	A108
Tabela 8-Data de publicação da UI * Reversão do património- Crosstabulation.....	A110
Tabela 9-Data de publicação da UI * Agência Cessionária e/ou Ocorrências associadas à mesma-Crosstabulation.....	A112
Tabela 10-Data de publicação da UI * Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções de partidos políticos – Crosstabulation.....	A114
Tabela 11-Data de publicação da UI * Outros assuntos associados aos bairros – Crosstabulation.....	A116
Tabela 12 -Crosstabulation Localização da UI e temática Política de Transferência para CML..	A118
Tabela 13-Crosstabulation Localização da UI e temática Contestação Política de Transferência para IPSS.....	A118
Tabela 14-Crosstabulation Localização da UI e temática Publicitação da aplicação da Renda Apoiada.....	A118
Tabela 15-Crosstabulation Localização da UI e temática Contestação da aplicação da Renda Apoiada.....	A118
Tabela 16-Crosstabulation Localização da UI e temática Reivindicação da alienação do património.....	A118

Tabela 17-Crosstabulation Localização da UI e temática Reversão do património.....	A119
Tabela 18-Crosstabulation Localização da UI e temática Agência Cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma.....	A119
Tabela 19-Crosstabulation Localização da UI e temática Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenção partidos políticos.....	A119
Tabela 20-Crosstabulation Localização da UI e temática Outros assuntos associados ao bairro das Amendoeiras.....	A119
Tabela 21-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Política de Transferência para CML.....	A120
Tabela 22-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Política de transferência para IPSS.....	A120
Tabela 23-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada.....	A121
Tabela 24-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Publicitação da Renda Apoiada.....	A121
Tabela 25-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Reivindicação da alienação do património.....	A121
Tabela 26-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Reversão do património.....	A122
Tabela 27-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Agência Cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma.....	A122
Tabela 28-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenção partidos políticos.....	A122
Tabela 29-Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Outros assuntos associados ao bairro das Amendoeiras.....	A123
Tabela 30-Model Summary CAPTCA- 9 dimensões.....	A124
Tabela 31-Variance Accounted – CAPTCA -3 dimensões.....	A126
Tabela 32-Component Loadings – CAPTCA – 3 dimensões.....	A127
Tabela 33-Variance Accounted - CAPTCA – 2 dimensões.....	A128
Tabela 34-Component Loadings – CAPTCA- 2 dimensões.....	A128

Tabela 35-Quantificação das categorias da variável temática Contestação política de Transferência para IPSS (Dimensão 1).....	A130
Tabela 36-Quantificação das categorias da variável temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada (Dimensão1).....	A130
Tabela 37-Quantificação das categorias da variável temática Política de Transferência do património (Dimensão1).....	A131
Tabela 38-Quantificação das categorias da variável temática Reivindicação da alienação do património (Dimensão2).....	A131
Tabela 39-Quantificação das categorias da variável temática Reversão do património (Dimensão2).....	A131
Tabela 40-Quantificação das categorias da variável temática Agência cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma (Dimensão2).....	A132
Tabela 41-Agrupamento das categorias temáticas.....	A132

RESUMO

No pós-25 de Abril de 1974, o Estado, no âmbito das políticas de habitação social, e em oposição ao previsto na lei, legalizou três vagas de ocupações ilegais de habitação efectuadas pelos actuais moradores do bairro das Amendoeiras, em Lisboa, e homologou as rendas propostas pela Comissão de Moradores. Sem realizar a prevista actualização das rendas, publica em 1993 o regime de renda apoiada e procede, em 2005, à implementação da política de transferência do parque de arrendamento público para Instituições Particulares de Solidariedade Social, após recusa do poder local em recebê-lo. A implementação desta política por uma agência do sector da economia social confronta-se com os 30 anos de não aplicação e monitorização da política pública. Ao deixar-se encarcerar pelas variáveis políticas e sociais, o Estado desconstrói a relação triangular do bem-estar. Desta actividade disruptiva, emergem as consequências de uma disfunção macro no processo de implementação. É neste patamar de análise de estudo de caso que se desenvolve o estudo compreensivo aprofundado sobre as disfunções no processo de implementação de políticas públicas, nomeadamente as advindas do demissionismo do Estado, do seu papel contraditório e da desatenção a processos de terminação das políticas públicas.

Palavras-Chave: *Implementação de Políticas Públicas, Terminação de políticas públicas, Política Social, Política de Habitação, Estudo de Caso, Estado demissionário.*

ABSTRACT

In the post - 25th of April period, according to the social housing policies and acting against what was dictated by the law, the State legalized three waves of housing illegal occupation by the current tenants of the Amendoeiras neighbourhood, in Lisbon, and ratified the rents proposed by the Tenants' Commission. In 1993, without the determined updating of rents, the State publishes the "Supported rent regulation" (Regime de Renda Apoiada) and, in 2005, implements the "Transfer policy of public housing rental for Non-Governmental Agencies" (Política de transferência do parque de arrendamento público para IPSS), after the local agencies have refused to accept it. The implementation of this policy by the social economy sector goes against the thirty years of non-enforcement and monitoring of the public policy. By being restrained by the political and social variables, the State undoes the "Triangle of well-being". From this disruptive activity emerge the consequences of a macro dysfunction in the implementation process. The comprehensive study of the dysfunctions in the public policies implementation process, namely the ones from the State's disobligation, its contradictory part and its lack of attention concerning their termination processes, were developed in this stage of analysis within the case study.

Key Words: *Public Policies Implementation, Public Policies termination, Social Policy, Housing Policy, Case Study, Demissionary State.*

AGRADECIMENTOS

Nos momentos mais delicados pensei no quão difícil era a execução desta dissertação. São momentos que assolam um caminho que por vezes percepcionei como solitário.

Mas não foi solitário. Foi iluminado por todos os que me acompanharam e que perfilo neste elencar de referências, que apenas transportam o que as palavras permitem demonstrar perante o meu profundo e sentido agradecimento. Assim, agradeço:

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Engrácia Cardim, a oportunidade que me deu de participar num projecto de investigação, intimamente há longo tempo desejado; a confiança, o estímulo e a oportunidade de aprender, bem como, a amizade com que fui presenteada nos momentos difíceis, determinante para a execução desta dissertação.

Aos meus Pais, pelo amor, amizade, apoio incondicional e inabalável, que permitem que a minha alma seja iluminada e protegida com amor e esperança.

Aos meus Irmãos, meus fiéis companheiros e amigos.

Aos meus Sobrinhos, pela alegria e esperança que me oferecem com os seus sorrisos e abraços perfeitos.

Ao Sr. Coelho, fiel companheiro nas horas mais solitárias.

Ao Luís, ao Rui e à Diana, amigos, colegas de trabalho e parceiros de gargalhadas inesquecíveis num caminho de aprendizagem.

Ao Eng. Vasco do Canto Moniz, que ao proporcionar-me a oportunidade de trabalhar na IPSS que dirige, permitiu-me a possibilidade de iniciar este caminho, alumiado pela minha Orientadora, da identificação de dissonâncias entre o discurso e a prática, indispensável para a construção da possibilidade efectiva da solução dos problemas sociais que as políticas públicas objectivam solucionar.

A todos os que não aparecem nesta página, mas que nos recortes da vida me acompanharam com amor, amizade, palavras de apoio e abraços únicos.

INTRODUÇÃO

“The purpose of public policy is to identify, develop, and implement solutions to an array of discrete social problems. (...) Programmed solutions to such “problems” are partial, temporally and largely ineffective, and political consensus is often elusive. Further, these solutions often produce unintended consequences which come to be perceived as problems in their own right” (Schon in BARFOUR et al, 1998: 2-3).

Com esta dissertação pretendemos identificar e analisar as consequências do comportamento do Estado face ao normativo de uma política pública na sua implementação e representações junto dos actores e agentes envolvidos, no caso concreto da política de habitação social adoptada no bairro das Amendoeiras, Chelas.

Ao propormo-nos analisar este estudo de caso, deparámo-nos com o eixo paradoxal de dificuldade de acesso à informação por parte dos actores envolvidos *versus* a sobre-informação (CARMO, 1998: 39) proporcionada pela minha participação no processo de implementação da política pública em análise. Neste sentido, as consequências da minha proximidade com o objecto de estudo revelaram-se como um estímulo para um maior investimento metodológico. Se, por um lado, se perfilava a dificuldade de gerir a minha equação pessoal na definição do meu papel como investigador, eventualmente promotora de um emergir de projecções semelhantes entre o objecto de estudo e o conteúdo inconsciente projectado, de igual modo era proporcionada a possibilidade de analisar um itinerário de implementação da política de habitação social deste 1974.

Assumidas as dificuldades, optámos pelo desafio de assumir a oportunidade de utilizar a minha experiência como recurso num processo de vigilância metodológica. Aquela vigilância esteve sempre presente no processo de organização dos recursos de informação e na sua análise enquanto dados para a identificação das disfunções do processo de implementação da política pública

No mesmo sentido, assumimos como determinante para a tomada desta decisão, a participação concomitante no projecto de investigação *Projecto Implementação e Avaliação de Políticas Públicas em Portugal* (PIAPP)¹, desenvolvido no âmbito do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)² e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). O trabalho de investigação, em processo de desenvolvimento no *Eixo da Integração Social e Profissional dos Recursos Humanos*, envolve a construção e validação de *frameworks* a serem utilizadas na preparação, monitorização e reforma de processos de implementação, com enfoque na Implementação de Políticas Públicas. Na prossecução do objectivo de conduzir à análise de processos para a identificação dos pontos críticos e a definição de modelos de itinerários de sucesso (e de insucesso) da implementação, avaliação e finalização das políticas públicas, surgiram resultados que permitiram

¹ Projecto com orientação científica de: Professor Catedrático Doutor João Bilhim, Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto e Professora Doutora Maria Engrácia Cardim.

² <http://capp.iscsp.utl.pt/>

a identificação de pontos críticos que concorrem para o sucesso ou insucesso deste processo. Entre eles, emergem, a coordenação e partilha de boas práticas como suporte de sinergias, a implementação em políticas transversais, e, por último, as consequências das disfunções advindas do demissionismo do Estado, no qual se insere o objecto de estudo desta dissertação.

Apesar de ter sido nos anos 70 que a temática da Implementação das Políticas Públicas iniciou o seu protagonismo e autonomização, as questões que encerram a problemática de então, continuam a ser cruciais na construção de itinerários de (in) sucesso das políticas sociais em Portugal. Ao considerarmos que a política social é uma “ (...) *forma de actuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade*” (PEREIRINHA, 2008:21), esta distinção remete-nos para a indispensabilidade da análise do seu processo de implementação, como condição de sucesso das mesmas, já que o impacto de uma política dependerá do modo como esta é interpretada e posta em prática (HILL, 2000:11).

Nesta dissertação propomo-nos identificar as disfunções no processo de implementação da política pública de arrendamento social e transferência do parque de arrendamento público para uma Instituição Particular de Solidariedade Social, nomeadamente as advindas de demissionismo do Estado, do seu papel contraditório e da desatenção a processos de terminação das políticas.

Contudo, a influência da construção social da realidade nas representações sociais dos destinatários e agentes, bem como o papel dos actores oficiais e *não-oficiais* na condução dos itinerários, não são alheias, nem inócuas, ao processo de implementação. Propomo-nos explorar estes pontos críticos, à luz da teoria da implementação e das perspectivas que emergiram da análise das percepções e representações que os actores construíram sobre a política, os seus processos de produção e decisão, os pontos críticos e os factores responsáveis pelo seu desenvolvimento e resultados.

CAPÍTULO I- ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1. A CONSTRUÇÃO SOCIAL, REPRESENTAÇÃO SIMBÓLICA DOS PROBLEMAS E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. A construção social e a representação simbólica dos problemas

Segundo *Schon*, o propósito da política pública é identificar, desenvolver e implementar soluções para um conjunto distinto de problemas sociais (*Schon (1993) in BARFOUR, 1998:2-3*). Para *Stone*, a definição de um problema assume-se como uma declaração de um objectivo e a discrepância entre este e o *status quo*. Contudo, coexistem e competem várias concepções abstractas dos objectivos que orientarão uma política num *status quo* paradoxalmente instável e dependente de interpretações. A definição de um problema assume-se como uma representação estratégica de situações para promover o curso favorito da acção (*STONE, 2002: 133*).

Considerando que o processo de racionalização não é possível sem a realização da categorização, estas são construções mentais, *fronteiras intelectuais* que utilizamos a fim de nos ajudar a apreender o mundo em que vivemos de uma forma estruturada, isto é, que utilizamos na *construção social da realidade*. Nesta abordagem, só conseguimos conhecer a realidade se a categorizámos, nomearmos e atribuímos um significado (*STONE, 2002:378*). Ou seja, na construção social da realidade, os factos são construídos, já que nós construímos mundos ao elaborarmos versões da realidade (*GOODMAN, 1978:94*). Mas este mundo socialmente construído, “ (...) *não é apenas uma realidade tomada como garantida pelos membros de uma sociedade na condução subjectiva e simbólica das suas vidas. É um mundo que origina os seus pensamentos e acções, e é mantido como real pelos mesmos*” (*BERGER e LUCKMANN, 1991:33*).

Neste processo nós, como elementos de uma sociedade e de um *grupo de interesses*, elaboramos histórias sobre a constituição do problema. O grupo que conseguir criar e promover a descrição mais eficaz do problema tem uma posição mais vantajosa no campo, na eventualidade de se constituir exequível a resolução do mesmo. Assim, actuarão de forma a provar que o problema é *um* problema sobre o qual pode e deve fazer-se algo. Contudo, *declarar* o problema, não é o suficiente. É necessário que se consiga persuadir os *outros* que o problema é real ou que o problema declarado é *o real problema*. Porém, a construção social de um problema dependerá, também, da conjuntura social, política e ideológica (*BIRKLAND, 2001: 122-123*).

Na política, a representação simbólica é a essência da definição dos problemas. Colectivamente criados, são utilizados para capturar a imaginação colectiva, moldar as percepções e suspender cepticismos. Porque a produção de políticas é usualmente um processo de persuasão e argumentação, *as histórias narrativas, a sinédoque, as metáforas e a ambiguidade*, são quatro elementos da representação simbólica determinantes na definição dos problemas. A definição de problemas é sempre estratégica e significa retratar um problema de modo a que o curso favorito da acção aparente ser do interesse público (*STONE, 2002: 137-162*).

No processo de construção social dos problemas, aparecem também as causas. Identificar a causa do problema é contar uma história de *opressores e vítimas*. As *histórias causais*, estrategicamente recheadas de símbolos e números, tornam-se alegações de actores políticos para formar alianças e têm que ser defendidas e sustentáveis a fim de se tornarem parte do imaginário e da história colectiva (STONE, 2002: 189-191). A atribuição da responsabilidade do problema social a uma identidade individual ou à sociedade, para além de ser construída, geralmente, também depende da divulgação dos *media* (Iyengar in STONE, 2002:203)³. Na definição dos problemas, as histórias causais são extremamente úteis na política porque o seu carácter dramático é emocionalmente atractivo e, muitas vezes, enviesam, dada a sua capacidade de controlar interpretações e imagens, de compelir emoções e tomadas de posições. É com estas definições estratégicas, e com a manipulação do conflito, que se “obrigam” os actores políticos a tomar posições e a implementar políticas.

À abordagem que as políticas públicas se traduzem apenas em leis, regulamentos e orientações definidas pelos governos, contrapõe-se a posição que afirma que “ (...) *as políticas se revelam através de textos, práticas, comportamentos, símbolos e discursos que definem, divulgam e disponibilizam valores, bens e serviços, bem como regulamentações, investimentos, estatutos e outros atributos valorativos positivos e negativos*” (Schneider e Ingram, in BIRKLAND, 2001:20). É neste processo que se revela que, após a formação e publicação da legislação, se continua a desenvolver a elaboração e a concretização das políticas através de quem as vai implementar, ou seja, sobre quem, de que forma, com que meios e através de quem, beneficiarão das medidas.

Segundo as autoras Schneider e Ingram, o processo de construção social da *população-alvo* assume influência na política pública e enforma a agenda política e o *policy design*. A política *envia* mensagens sobre o que é *suposto* o governo fazer, quais é que são os cidadãos *merecedores e não merecedores*, e, os tipos de atitudes e padrões de participação que são *apropriados* numa sociedade democrática. É de realçar que este processo é dinâmico, permitindo que as construções sociais sejam manipuladas e usadas pelos actores oficiais, os *media* e os grupos de interesses. Nesta dinâmica, são criados *novos grupos-alvo* e os *velhos* são reconfigurados e, ou também, são criadas novas imagens associadas a estes. Contudo, neste processo de construção, nem todas as políticas são desenhadas para servir a democracia. (SCHNEIDER e INGRAM, 1993; SCHNEIDER e INGRAM, 1997).

1.2. O papel das políticas públicas

Também é neste processo dinâmico que se define o papel das políticas públicas. Para Nagel, a política pública compreende as decisões governamentais destinadas a resolver problemas. Na perspectiva de Anderson, dirá respeito à acção dos governos e dos funcionários públicos destinada a lidar com um determinado problema (BILHIM, 2008). Controversamente, Dye adverte-nos para esta

³ Para IYENGAR, quando a cobertura televisiva trata um problema social como resultado de acções individuais ou histórias pessoais, geralmente a audiência assume uma responsabilidade individual. Por outro lado, quando a cobertura é temática, elaborada com generalizações e objecto de comentários de especialistas, tendencialmente o público atribui a culpa à sociedade.

ideia atribuída à política pública para a resolução de objectivos, já que a política pública “*é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer*” (DYE, 1995: 3).

Independentemente da definição adoptada, existem atributos comuns que definem as políticas públicas: a) *É feita em nome do interesse público*; b) *É geralmente realizada ou iniciada pelo governo*; c) *É interpretada e implementada por actores públicos e privados*; d) *É o que os governos intencionam fazer*; e) *É o que os governos escolhem não fazer* (BIRKLAND, 2001:20).

Todas as definições sugerem que a política pública é *pública*. O público é a fonte da autoridade política, o que faz com que o Governo, por excelência, actue em nome do *bem público*, em nome do *interesse público*. Todavia, são comuns as controvérsias sobre o que é o interesse público. A interpretação de Cochran (1995-1999), adverte-nos para o quão indefinível se pode tornar actuar em nome do interesse público – “*Política pública é o resultado da luta do governo sobre quem ganha o quê*” (Cochran in BIRKLAND, 200:21).

No mesmo sentido, são várias as tipologias das políticas públicas. Hoje em dia, as políticas são categorizadas pelo domínio da acção. Contudo, para Lowi, em 1972, “*policies determine politics*”. A natureza da política pública é determinante para classificação da identidade e variedade dos interesses que irão mobilizar-se no processo decisório, bem como para a previsão do grau de intensidade do conflito que eventualmente prevalecerá entre os interesses envolvidos na decisão (na *politics*). Em 1964, apresenta uma tipologia estruturada com quatro categorias de políticas públicas: as *distributivas*, as *redistributivas*, as *reguladoras* e as *constitucionais*. Posteriormente, em 1991, Ripley e Franklin actualizam a tipologia considerando que as políticas reguladoras se decompõem em *protectoras* e *competitivas* (HEINELT, 2007: 110). Conhecidas pela sua controvérsia, as políticas redistributivas tendem a gerar relações conflituosas face aos diferentes interesses implicados. A sua aprovação persuade os grupos com mais poder a aceitar que é certa e justa a redistribuição dos recursos pelos grupos menos favorecidos (BIRKLAND, 2001: 135-141).

Porque o conteúdo de uma política implicará resultados específicos, principalmente na óptica dos *afectados*, igualmente determinará impactos no processo de produção e implementação da política – “*Não é o resultado, mas a expectativa do que será o resultado, que molda os problemas e determina as políticas*” (Lowi in HEINELT, 2007: 109). Assim, são construídas as *arenas políticas*. Como a percepção dos resultados de uma política é relevante, é recorrente a *renomeação do problema* (Windhohh-Héritie (1987) in HEINELT, 2007:110), a fim de controlar o processo de produção das políticas e as arenas políticas.

1.3. O processo de produção das políticas públicas

Desde a década de 50 que o objecto de estudo da análise das políticas públicas é associado a uma perspectiva que considera que o processo de produção de políticas está articulado com uma sequência de fases ou estágios. Atribuída a Lasswell, em 1956, a ideia de delinear o processo de produção em fases (JANN e WEGRICH, 2007:43), inicia-se a produção de várias tipologias, das

quais se distingue a de Dye. O estudo de como as políticas são produzidas, geralmente, pressupõe a análise de uma série sequencial de processos que ocorre no sistema político: *identificação do problema, agendamento, formulação da política, legitimação da política, implementação da política e avaliação da política* (DYE, 1995: 21; 298).

Embora a visão sequencial do processo de produção de políticas constitua objecto de crítica (JANN e WEGRICH, 2007:57)⁴, por outro lado, enquadrar o processo político como um sistema contínuo de produção de políticas, permite a observação dos efeitos cumulativos dos vários actores, forças e instituições que interagem no processo político e, que, consequentemente, moldam os *outputs*. Apesar de se considerar que o Estado é o agente por excelência na elaboração das políticas públicas, os *actores não-oficiais* assumem uma importância vital no processo de produção das políticas públicas, inclusive no processo de eleição ou rejeição das mesmas (BIRKLAND, 2001:77).

1.4. O papel dos actores não-oficiais no processo de produção das políticas públicas

Considerando que não existe *um* interesse público, mas conjuntos distintos de interesses acerca do que *deve ser* feito pelo Governo, os *Grupos de Interesses* assumem-se como a forma eficaz de representar os diferentes interesses. Contudo, a sua actividade é variada – uns afectam a agenda, outros afectam as alternativas consideradas pelos *policy makers* (KINGDON, 2003: 48). Todavia, a existência de um grupo de interesse, não implica que aquele tenha voz na produção de políticas. A capacidade dos mesmos está relacionada com os recursos que os seus membros possuem para actuar nos *conflitos políticos* e na capacidade de se tornarem um *lobby* com poder de comunicar directamente com o Governo. Quando os grupos de interesses se agrupam e criam demandas para a mudança, criam *movimentos sociais* que, sucedâneos do aparecimento brusco de um *evento-foco*, isto é, de um evento que consegue gerar e dirigir a atenção para problemas (sociais) públicos, exercem pressão para a mudança e adquirem capacidade de influenciar as políticas públicas. (BIRKLAND, 2001: 80).

Outros actores não-oficiais com elevada capacidade de influenciar o processo de produção das políticas são os *partidos políticos*, os *Think tanks* e os *meios de comunicação*. Hoje em dia, os meios de comunicação de massa constituem-se como um dos mais importantes actores no processo de produção de políticas, ao informar os cidadãos sobre os problemas sociais e as correspondentes acções do Governo, a que se acresce a capacidade distinta de moldar a política pública. Se pensarmos sobre o processo de produção de políticas como composto por *inputs* políticos, processos políticos e *outputs* políticos, conseguimos observar o *link* entre as políticas e os *media*, dado o impacto que os *media* têm em todas estas fases (SPITZER, 1993: 6).

A principal importância dos *media*, no processo de produção de políticas, assume-se com a função de promover o agendamento (*agenda-setting*), ao erigirem problemas específicos à atenção do grande

⁴ Entre as quais imprecisão descritiva porque a realidade empírica não se coaduna com uma classificação descritiva de fases sequenciais do processo político, ou, inclusive, porque a nível conceptual está ferida de valor teórico porque o modelo não oferece explicações causais para a transição entre as diferentes fases.

público. A sua maior força constitui-se na capacidade de expandir problemas confinados a grupos restritos para audiências de massas, criando, assim, mais pressão para a mudança, ou seja, exercendo a faculdade *de expandir o alcance do conflito* (Schattschneider (1960) in BIRKLAND, 2001:91). Contudo os *media* não são simples actores passivos no acto da decisão de noticiar alguns eventos. A importância da máxima *if it bleeds, it leads* tem consequências na construção da percepção da realidade. Dados os elevados constrangimentos de tempo e espaço, tendencialmente as notícias são focalizadas no conflito imediato e personalizadas nas identidades que representam as posições conflituosas.

No processo de formação de uma política, a definição dos problemas e a sugestão de soluções alternativas, isto é, o *agenda-setting*, constitui uma das fases. As circunstâncias que não são definidas como problema, e para as quais não são propostas alternativas, não se constituem como um tema na política, ou seja, na agenda política. Ao constituírem-se como tema, o governo é obrigado a tomar uma decisão (DYE, 1995:301). Para Truman (1951), Dahl e Lindblom (1953) a definição de problemas e das agendas políticas é essencialmente o resultado de um processo de competição entre grupos diferentes. Contudo, o poder para influenciar quais os problemas integrados na agenda não é concentrado. No limite, qualquer pessoa teria poder de influenciar. Schattschneider (1960), Cobb e Elder (1972), Bachrach e Baratz (1962) são os principais críticos desta abordagem da *black box*, neutra e aberta a todos os *inputs*. Para estes, as políticas públicas são constituídas num contexto em que os processos são parciais em favor de alguns grupos, ideias e interesses e posicionam-se contra outros. A construção da agenda ocorre como resultado da expansão de um problema, decorrente da preocupação concentrada de um grupo para a atenção pública. A dinâmica desta expansão depende, em primeira instância, das características de um problema, isto é, *do grau de especificidade, da amplitude do significado social, da relevância temporal, do grau de complexidade e da precedência categórica* (PARSONS, 1995:125-131).

Para além da importância da dimensão do uso da linguagem e de símbolos na agenda política, no uso de símbolos, o papel dos *mass media* é determinante. O acesso de um problema ao processo institucional formal do processo de decisão, dependerá da extensão da visibilidade do conflito aos vários públicos. Deste modo, a *política* da fixação da agenda e a mobilização de parciais é entendido como um processo onde os problemas e as prioridades são definidos através da regulação do conflito (PARSONS, 1995:130).

A capacidade de fixar um problema na agenda está indubitavelmente associada ao poder político de cada grupo. Mas, a noção de poder ultrapassa a capacidade de um coagir outro a realizar uma acção, geralmente não desejada. Segundo Bachrach e Baratz, o poder coercivo é uma das duas faces do poder. A outra face é a habilidade de evitar que uma pessoa actue – o poder de bloquear (BACHRACH e BARATZ, 1963; Bachrach e Baratz in BIRKLAND, 2001: 109). As *não-decisões* (*non-decisions*) constituem-se como uma importante estratégia quando a elite política receia que a atenção pública se focalize numa acção exequível, e a viabilidade desta não interessa (Bachrach e Baratz in

DYE: 302). Assim, a definição dos problemas a fixar em agenda constitui-se como um instrumento supremo de poder (*Schattschneider in KINGDON*, 2003: 2).

Os grupos de actores (oficiais e não-oficiais) são obrigados a disputar o espaço limitado para expor os seus problemas na agenda ou, nomeadamente, *para preparar espaço* a fim de, aquando a crise se instalar e tornar mais proeminente o problema, o apresentar com a extensão desejada na *agenda das decisões* (BIRKLAND, 2001: 106-109).⁵ Comummente, nesta fase, o nível de conflito é elevado e *alastra-se* aos níveis superiores do governo. Esta expansão do conflito, geralmente, é um instrumento-chave dos grupos de interesse. Afinal, o grupo que consegue descrever com sucesso um problema é o que define as soluções para o mesmo.

Os grupos com menos vantagens na *arena política*, geralmente recorrem a duas estratégias para ampliar a oportunidade do conflito: a utilização de imagens e símbolos, a fim de induzir um maior grau de empatia e atracção ao público e os *media* à causa; e a solicitação de audiências a instâncias políticas superiores. Opostamente, os grupos dominantes trabalham a fim de garantir o controlo do conflito. Actuando como *monopolistas de políticas* (*Baumgartner e Jones in BIRKLAND*, 2001:113), agem de forma a manter os problemas e o baixo alinhamento na agenda. Enquanto esta construção do problema é conservada pela sociedade, ou mantém-se suficientemente invisível e inquestionável, é dificultado o acesso à agenda política por parte de grupos com construções alternativas da realidade.

Contudo, se geralmente à temática do agendamento está associada a teoria das elites, não se presume que grupos de interesses julgados com menos poder não acedem à agenda política. Quando duas ou mais correntes políticas do problema se associam, criam-se as *policy windows* ou *janelas de oportunidades* para a mudança na agenda, e o problema é estabelecido como uma prioridade (KINGDON, 2003: 165-195; *Kingdon in BIRKLAND*, 2001:113). Se estas *janelas* forem abertas com indicadores estatísticos e, principalmente, com um *evento-foco*, problemas que até então estavam adormecidos farão parte da *agenda das decisões*. Os Grupos de interesses com poder suficiente para afastar problemas considerados indesejados, não conseguem evitar a mediatização de um *evento-foco*, que geralmente altera rapidamente a consciência das massas relativamente a um problema social específico e garantem as oportunidades aos grupos de interesse (*Sabatier in BIRKLAND*, 2001: 118). Porém, é de referenciar que a elevação de problemas na agenda, com o objectivo de promover mudanças políticas, nem sempre é alvo de resistência por parte das elites políticas. Segundo *Cobb e Elder (1983)* quando as elites políticas procuram a mudança, de igual modo, esforçam-se para mobilizar públicos para gerar o apoio das massas, as quais suportam os esforços das elites para erigir os problemas na agenda (*Cobb e Elder in BIRKLAND*, 2001:121).

Independentemente de estas estratégias serem utilizadas por grupos de interesses ou pelas elites políticas para erigir o paradoxo de um problema desejado, para aumentar a amplitude dos

⁵ Para *Birkland* a agenda política é composta por vários níveis: a *agenda universal, sistémica, institucional* e por fim, a de *decisões*, a mais desejada pelos actores. Com excepção da agenda universal, todos os níveis são finitos.

monopólios políticos ou para contorná-los, o agendamento dos problemas, como qualquer outra das fases do processo de produção de políticas, não ocorre num ambiente vazio de significados. Ocorre numa realidade socialmente construída por actores oficiais e não-oficiais, proporcionada por relações institucionais e por oportunidades políticas e sociais, nas quais “[a] *ambiguidade enraizada no contexto político [é] um trunfo que os actores podem e devem saber manejar, como um meio para assegurar a eficácia da sua acção*” (CARVALHO, 2008: 260).

2. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Desde o trabalho seminal de *Pressman e Wildavsky* de 1973⁶ que a temática da implementação, como fase do processo produtivo, se constituiu como área de observação e análise, e, a produção teórica disponibiliza, também, *frameworks* de análise para a compreensão dos sintomas da incapacidade do Estado na implementação das políticas públicas.

Com *Hargrove* (1975), é assumida como o *missing link* do processo político (PARSONS, 1999: 462), a premissa de *Pressman e Wildavsky* - “*The separation of policy design from implementation is fatal*” (ETHERIDGE AND PERCY, 1993:346). As questões que encerram a problemática de então, isto é, a análise do “*what happens between policy expectations and (perceived) policy results*” (*Ferman* (1990) in HILL e HUPE, 2002:2), no *discurso às práticas* (CARDIM, 2006), reflectidas na abordagem *Top-Down*, *Bottom-up* e de 3.º Geração, continuam a ser cruciais no sucesso das políticas.

2.1.A abordagem Top-Down

Com os *investigadores da 1.ª geração*, é estabelecida uma abordagem que, substanciada em modelos de sistemas racionais, enforma um *tipo ideal* de implementação. Assim sendo, uma implementação *efectiva* requer uma cadeia de comando (no sentido descendente) e capacidade de coordenar e controlar os objectivos fixados pelo topo (PARSONS, 1995:465). A implementação é conceptualizada como um processo complexo e dinâmico, caracterizado por uma variedade de participantes com diversas perspectivas, cuja interpretação e operacionalização das decisões tomadas pela autoridade tem múltiplos efeitos, nem todos antecipados. A maioria dos autores que se inscrevem nesta abordagem revela-se pessimista quanto à possibilidade de um programa ser implementado com sucesso (GOGGIN, 1986:328). Esta tónica pessimista advém da formulação, de *Pressman e Wildavsky*, de *implementation deficit*, isto é, se o programa depende dos vários elos da cadeia da implementação, o nível de cooperação requerido entre as agências para a criação dos citados elos tem que ser elevado, por forma a que o acumular de deficits não crie hiatos (HILL e HUPE, 2002: 44).

Nesta matriz de prescrição de condições para uma implementação *ideal*, distinguem-se outros autores tais como *Dunsire* (1978), com o conceito de *implementation gap* e *implementation failure*, e,

⁶ Referimo-nos à obra intitulada de *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.

Christopher Hood (1976). Para este último autor, a implementação será perfeita nos seguintes pressupostos: – a) *a implementação é um produto de um exército unitário com linhas claras de autoridade*; b) *as normas devem ser impostas e os objectivos devem ser dados*; c) *as pessoas farão o que lhes dizem e o que lhes é solicitado*; d) *deverá haver uma comunicação perfeita intra e inter-organizações*; e) *não deverão existir pressões temporais/prazos* (PARSONS, 1995:465).

No mesmo sentido *Van Meter and Van Horn* (1975) argumentam que a implementação só terá sucesso se exigir uma mudança marginal e um elevado consenso face aos objectivos. Para tal, sugerem um modelo no qual os factores estão ligados de uma forma dinâmica à produção de uma performance de *outcomes* (HILL e HUPE, 2002: 46).

Nesta abordagem destaca-se também *Bardach*⁷. Na sua obra *The Implementation Game* (1977), ao sugerir que o processo de implementação precisa de ser concebido como uma *série de jogos*, enfatiza a necessidade de extremo cuidado no processo de *scenario-writing*, e na *criação das estruturas dos jogos*, de forma a que sejam alcançados os objectivos desejados. De igual modo é determinante a atenção dada ao *fixing the game*. No seu constructo, evidencia a implementação como um processo político e determina o sucesso da mesma como dependente de um intenso *follow-through* (acompanhamento), (HILL e HUPE, 2002: 48).

De igual modo, *Sabatier e Mazmanian* (1979 a 1986) constituem-se como referências nesta abordagem. Evidenciando o reconhecimento da clara distinção entre a formação e a implementação da política, bem como de um processo de *feedback*, distinguem-se pela sua vertente metodológica e propedêutica que permite a identificação dos factores promotores de dificuldades e os passíveis de controlo e a extracção de recomendações às autoridades superiores de decisão para o controle da implementação. É de referir que, principalmente para *Sabatier*, o processo da implementação não é susceptível de uma dinâmica de adaptabilidade. (HILL e HUPE, 2002: 49-50).

Hogwood e Gunn, num contexto de conhecimento da *intangibilidade da implementação perfeita*⁸ e, à semelhança de *Sabatier e Mazmanian*, de reconhecimento da existência de factores de difícil controlo, enunciam proposições que são consideradas como recomendações para os decisores. (HOGWOOD e GUNN, 1984: 198-207).

Contudo, nesta cadeia do processo de implementação carregada no cumprimento dos objectivos superiormente fixados para a política pública e cegamente obedecidos, os *investigadores de 1.ª geração* ao atribuírem a tónica na definição dos objectivos pela autoridade decisora, ignoram que para além da perfeita obediência e o perfeito controlo serem inatingíveis, podem também tornar-se ininteligíveis num contexto democrático. Esta afirmação justifica-se também porque a identificação e a

⁷ É de referir que *Bardach*, posteriormente com a obra *Getting Agencies Work Together*, em 1988, retoma o tema mas com a tónica na dimensão informal dos *street-level workers* (HILL e HUPE, 2002: 49).

⁸ Para os autores, neste contexto, a perfeição é um conceito analítico, uma ideia, e não, no sentido coloquial do termo, um ideal a ser atingido.

aceitação da definição dos objectivos programáticos, por si, despoletam críticas (HOGWOOD e GUNN, 1984:198; CARDIM, 2006: 56).

Por outro lado, com esta perspectiva *top-down*, a capacidade de implementação de uma política por parte de um governo é tendencialmente inibida pelos factores considerados como suficientes e condicionantes da implementação ideal ao “ (...) a) *gerarem incoerência no topo, dada a incapacidade de formular e estabelecer de uma forma clara objectivos e de limitar o acesso dos diferentes grupos de pressão à formulação de políticas para atingir os mesmos objectivos; e b) ao criarem a oportunidade para o insucesso da agência implementadora, já que as responsabilidades da implementação são delegadas na base da hierarquia do governo*” (WALLIS e DOLLERY, 2001:248).

Contudo, os investigadores de 1.^a geração denunciam dificuldades na explicação dos insucessos da implementação das políticas públicas. Reagindo a esta *super estruturada* abordagem, surge a geração de investigadores que argumentam que o processo de implementação envolve *policy-making* por parte daqueles que estão envolvidos em *fazê-la acontecer* (PARSONS, 1995: 467).

2.2.A Abordagem Bottom-Up

A edificação da abordagem *bottom-up* é atribuída a Lipsky (1971; 1976). O autor não só centra o objecto de pesquisa na análise do comportamento dos funcionários da *linha de frente*⁹ com os destinatários da política pública, mas argumenta que “ (...) *as decisões dos street-level bureaucrats, as rotinas que estabelecem e as alternativas que inventam para ultrapassar as incertezas e as pressões do seu trabalho, efectivamente se transformam nas políticas públicas que passam a ser implementadas*” (Lipsky in HILL e HUPE, 2002: 52).

Contudo, se, paradoxalmente, os *street-level* se sentem oprimidos pela burocracia a que estão obrigados no seu trabalho, frequentemente possuem autonomia e liberdade discricionária. Enquadrados num contexto de *alienação*, face ao conhecimento circunscrito do *segmento do produto* desprovido de entendimento do processo produtivo e das suas finalidades, enfrentam a incerteza. Dada a frequente falta de recursos, assume-se a necessidade de optar e escolher sob pressão, nem sempre congruente com as orientações e as finalidades das políticas. Para Lipsky, os “*street-level workers are the ultimate policy makers*” – para além da implementação da política depender do sentido de missão e de compromisso com a prossecução dos objectivos da política, determinam a distribuição e o carácter dos benefícios e sanções governamentais (HILL e HUPE, 2002: 51-53).

Na abordagem distinguem-se, igualmente, Barret e Fudge (1981) ao argumentarem que a implementação deve ser entendida numa acepção de *policy-action continuum*, na qual é dominante um processo de negociação interactivo entre os actores (Barret e Fudge in PARSONS, 1995: 472; Barret e Fudge in HILL e HUPE, 2002: 55).

⁹ Face aos destinatários da política ou segmento base da pirâmide organizacional da Agência implementadora.

Elmore, considerando que o item determinante na investigação sobre a implementação “(...) *is not whether the framework of analysis is "right" or "wrong," but whether it is sufficiently clear to be controvertible*” (ELMORE, 1980: 601-602), argumenta a indispensabilidade de duas abordagens distintas na análise da implementação: *forward mapping* e *backward mapping*. Conceptualizando *forward mapping* como a estratégia adoptada pela abordagem *top-down*, critica-a, argumentando que o seu maior problema é a assunção implícita e inquestionável de que os *policymakers* controlam o processo organizacional, político e tecnológico que afecta a implementação. Inclusive, considera que *forward mapping*, como estratégia analítica, reforça as patologias das hierarquias (ELMORE, 1980: 603-608). Por oposição, a solução analítica de *backward mapping* sublinha a dispersão do controle e concentra-se em factores que só podem ser influenciados de uma forma indirecta pelos *policymakers* (ELMORE, 1980: 605-616).

Se para a abordagem *top-down* é possível, e desejável, controlar a direcção da implementação e a prevalência do discricionário por parte dos *street-level* é um indicador que um adequado controlo é omissa na administração dos recursos humanos; para a abordagem *bottom-up* os esforços para reduzir os abusos do discricionário através do aumento do controlo burocrático apenas encobrem as decisões dos *street-level*, piorando a *accountability* dos problemas (Dienes e Musheno; Knott e Miller, in MOODY, MUSHENO e PALUMBO, 1990: 835).

Considerando também este deficit, nos últimos 20 anos, os *bottom-uppers* têm desenvolvido a teoria do *capital social*. Atribuída a Putnam a popularização do conceito, constituem-se também como referência e igual distinção Coleman e Bourdieu. Nesta abordagem, é sugerida que a ligação entre capital social e coesão social pode ser fortalecida onde os *street-level* se esforçam para desenvolver *pontes de capital social* entre as agências governamentais e outras organizações da sociedade civil. Embora as redes e as normas que caracterizam o capital social não possam ser impostas pelos Governos, os agentes governamentais podem afectar a possibilidade do capital social ser desenvolvido. A fim de interpretarem um papel catalisador na formação destas redes, os Governos devem exercitar uma liderança democrática, a fim de conseguirem juntar grupos isolados e conflituosos, de forma a aumentar a coesão social (WALLIS e DOLLERY, 2001:260).

É de acrescentar que a capacidade dos técnicos estatais criarem estas parcerias é considerada como crucial para a construção de uma percepção pública de confiança e legitimidade. Daí, que o sucesso destas redes também dependa de serem criadas numa lógica de poder horizontal das parcerias (WALLIS e DOLLERY, 2001:251).

2.3.A Investigação de 3.ª Geração

Com o objectivo de construir pontes de ligação entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, Goggin auto-proclama o objectivo da 3.ª geração (GOGGIN, 1986: 334). Com o objectivo pioneiro de testar hipóteses sobre a implementação a fim de desenvolver teorias que sejam explicativas, Goggin, Bowman, Lester e O’ Toole, em 1990, centram-se na análise do comportamento dos funcionários

intermédios das organizações, dos designados *middle range*. Com o objectivo de construir uma *abordagem mais científica*, definem um modelo de comunicação para a análise da implementação que enfatiza o que acontece entre a aceitação e a rejeição de mensagens entre os diferentes níveis do Governo (HILL e HUPE, 2002: 66-68; CARDIM, 2006: 62).

Embora *Hill e Hupe* não sejam considerados como investigadores da 3.^a geração, consideramos útil referir a apelidada *Tipologia de Variáveis Analíticas* (CARDIM, 2006: 63). Considerando o âmago da 3.^a geração de especificar hipóteses e criar estruturas operativas promotoras de observações empíricas adequadas ao teste das mesmas hipóteses (PÜLZL e TREIB, 2007: 90), *Hill e Hupe* iluminam o objectivo de “ (...) *segment or separate empirical analyses of implementation and ways to frame hypotheses*” (HILL e HUPE, 2002: 123-136).

Hill e Hupe ao considerarem a necessidade de desenvolver um estudo sistemático da implementação que separe as questões teóricas e metodológicas das normativas – sobre quem deve exercer autoridade no *policy process* – consideram que apesar da *listagem* das variáveis possa corresponder a um abordagem *top-down* e que a escolha das variáveis dependentes possa ser influenciada pelas perspectivas *top-down/ bottom-up*, não há nada intrínseco na *framework* que possa colocar a *definição da política* em alguma das partes do sistema político-administrativo (HILL e HUPE, 2002: 120).

2.4.A procura de uma abordagem alternativa

O’Toole, destaca-se com a sua capacidade de identificar variáveis-chave da implementação (SCHOFIELD, 2001: 247). Para além desta distinção, ao considerar fundamental a distinção conceptual entre “ *implementation and ultimate impact on the policy problem*”, evidencia-se ao afirmar que “ (...) *an understanding of implementation requires recognition of the multiactor character of policy action*”. Consciencializando teóricos e empíricos sobre a necessidade do confronto com o mundo dos actores multi-institucionais, invoca a centralidade da cooperação e da coordenação como condição de sucesso para a implementação (O’TOOLE, 2000: 266), bem como da necessidade de *link implementation theory to practice* (O’TOOLE, 2004: 316-318). É de referir que O’Toole, à semelhança da abordagem *top-down*, considera a perspectiva de que a política pública a ser implementada pelos funcionários (*lower-level actors*) deve ser centralmente definida (PÜLZL e TREIB, 2007: 97).

Para além de discussões taxonómicas da categorização das abordagens e respectivos autores (PÜLZL e TREIB, 2007: 91; PARSONS, 1995: 463), *De Leon*, entre outros, anuncia que “ (...) *o study of implementation has reached an dead end*” (De LEON, 1999: 313).

Considerando as proposições de *Steve Kelman* quanto à aplicabilidade prática e operativa, a pertinência das hipóteses levantadas por *Goggin et al*, as considerações de *Helen Ingram* relativa à falta de clareza conceptual, e, de *James Garret* quanto ao cepticismo criado alusivo ao *holy grail* da implementação, *De Leon* propõe alternativas para a descoberta do “*still elusive missing link*” (De LEON, 1999: 313). Afirma a necessidade de avançar para uma base mais contingencial e centra a

questão no modo (*top-down ou bottom-up*) pelo qual a implementação tem sido balizada, em termos de avaliar que abordagem é mais democrática. De Leon, não só nos revela a necessidade de (re)centrar nas matrizes de Ingram e Schneider e de Matland, como, inclusive, reforça “ (...) *is equally our intention that a democratic approach to policy implementation should be a central focus of the implementation renaissance*” (De LEON e De LEON, 2002: 488).

Matland, ao considerar mais profícua a concepção de um modelo que explique quando é que as duas abordagens são mais apropriadas, do que um modelo que as combine simultaneamente, enfatiza a necessidade de criar um modelo que avalie as características da política. Assim, apresenta o modelo *ambiguidade/conflito* – um modelo contingencial que tem como objectivo fornecer a base mais compreensiva e coerente para compreender a implementação (MATLAND, 1995: 153-155). Conceptualizando que a *conflitualidade da política (policy conflict)* existirá quando vários *stakeholders*, com visões incongruentes, concebam a política relevante para os seus interesses; e que a *ambiguidade da política (policy ambiguity)* se refere à ambiguidade de objectivos e recursos, inclusive do papel de cada *stakeholder* no processo da implementação, propõe uma matriz, na qual cada quadrante revela o tipo de processo de implementação e os princípios centrais que determinam os resultados: 1) *Low policy ambiguity and low policy conflict: requer uma Implementação Administrativa e os resultados são determinados pelos recursos*; 2) *Low policy ambiguity and high policy conflict: requer uma Implementação política e os resultados da implementação são determinados pelo poder*; 3) *High policy ambiguity and low policy conflict: requer uma implementação experimental e os resultados serão determinados pelas condições contextuais*; 4) *High policy ambiguity and high policy conflict: requer uma implementação simbólica e os resultados serão determinados pela coligação de forças a nível local* (MATLAND, 1995: 156-168). Contudo, embora ambiguidade e conflito sejam apresentados como uma dicotomia, apenas o são para efeitos de exposição, já que o autor enfatiza que este constructo teórico é contínuo.

Embora alguns autores, nomeadamente Hill e Hupe, questionem a facilidade de rotular as políticas à semelhança do que Matland o propõe (HILL e HUPE, 2002: 77), é de referir que o seu arquétipo tem sido utilizado na análise da implementação de políticas sociais públicas para explorar o impacto da ambiguidade e do conflito político no processo de implementação das mesmas. Dado o tema do nosso projecto, destacamos o estudo de Popkin *et al.*, que evidencia como uma medida de política social tendente à integração sócio-residencial de habitantes de bairros sociais através da miscigenação social e cultural – Tratava-se aqui de uma medida que incluía a disponibilidade de *vouchers* a arrendatários para possibilitar a aquisição de capacidade de escolha e a possibilidade de residirem em zonas de habitação com população de rendimentos médios e promotoras de maiores oportunidades económicas – pode não ser implementada com sucesso (POPKIN *et al* 2003:179-180). Embora a ambiguidade da política e dos objectivos a adoptar fosse diminuta, o conflito revelou-se elevado porque os objectivos, meios e práticas não eram uniformemente partilhados e aceites pelas agências implementadoras e pela população. Estas circunstâncias determinaram resultados

decididos pelo poder e estão mais susceptíveis à influência do contexto. Assim sendo, não surpreendeu, em nenhum dos casos objecto de estudo, que a medida não fosse implementada na íntegra face aos obstáculos contextuais, à falta de monitorização e acompanhamento da agência responsável política e às dificuldades de coordenação dos conflitos entre as agências implementadoras. Evidenciava-se, também, que a capacidade destas colaborarem era afectada por dimensões subjectivas, tais como, os ideais sobre a legitimidade e desejabilidade da política (POPKIN *et al*, 2003:195).

Retomando as proposições da procura de uma abordagem democrática da implementação, Cardim consubstanciada nos contributos de Ferman e O'Toole - nomeadamente na necessidade de reconhecer o carácter multi-actor da acção política, cujos actores não são meros receptores passivos e exige cooperação e coordenação - retrata o delineamento de uma 4.^a geração de investigação sobre a implementação, na qual: “ *A combinação de uma grande ênfase na orientação democrática, relativamente à Implementação, enquadra-se mais numa orientação e metodologia pós positivista e numa perspectiva realista sobre o que a Implementação pode proporcionar e permitir, em oposição ao que ela pode prometer*” (CARDIM, 2006: 70).

Barret anunciando a necessidade de um revivalismo no interesse por estudos de implementação sublinha a importância de (BARRET, 2004: 260-262):

- *Investir no estudo teórico e empírico dos processos de implementação e mudança, nomeadamente “ (...) explicit attention to the appropriateness of differing conceptualizations of the policy-action relationship to desired outcomes (means and ends)”.*
- *Renovar a ênfase na abordagem multidisciplinar nos policy studies;*
- *Uma nova ênfase na investigação e na prática na relação entre ética, responsabilidade social, public accountability e controlo na implementação.*

No mesmo sentido, Mozzicafredo destaca a ênfase da análise das relações entre ética, responsabilidade social, e *public accountability* (responsabilidade pública) enquanto obrigação de prestar contas pelos actos praticados no exercício da função, já que a responsabilidade sem sanção tem sido reportada como um dos principais elementos promotores da descredibilização, da perda de confiança e do mau funcionamento da administração pública (MOZZICAFREDO, 2002).

Assim, após 30 anos de investigação sobre implementação, revela-se a necessidade de avaliar o que se aprendeu, a fim de também se desenhar a nova agenda de estudo, inclusive em contextos específicos, nomeadamente o Europeu. Estudos recentes revelam que países diferentes adoptam diferentes estilos de implementação, iluminando, não só, a necessidade de estudos comparativos *cross-country*, como, também, de desbravar a tendência de deixarmos de procurar o *holy gray* do tipo único de implementação (PÚLZL e TREIB, 2007: 101).

2.5. Implementação, Avaliação e Terminação das políticas

Apesar de este estudo se concentrar especialmente na implementação da política pública, consideramos que face à premissa da construção de uma política não terminar quando a política é estabelecida ou aprovada – “a política é elaborada à medida que é administrada e administrada à medida que é feita” (Anderson (1975) in PARSONS, 1995:462), não podemos negligenciar a necessidade de uma avaliação constante do processo de produção de políticas, especialmente da implementação. Ou seja, é determinante aprender com as consequências da política pública (Dye in PARSONS, 1995: 545).

Neste sentido, dever-se-á, também, analisar o impacto da política, o efeito da política como um todo no processo no qual a implementação ocorreu, o que, eventualmente poderá determinar um processo de terminação da política. Integrado num processo cíclico e contínuo, num contexto relacional entre o *policy cycle* e o *information cycle*, o processo da implementação requer uma *avaliação formativa* (Palumbo (1987) in PARSONS, 1995: 547), na qual a monitorização da administração do programa produza *feedbacks* que sirvam para o aperfeiçoamento e eficácia do processo de implementação das políticas públicas. Contudo, se é presumível que o *feedback* da avaliação envolva uma mudança na política pública, não é determinante. Nem sempre, com os *feedbacks* da avaliação se desenha a adaptação ou a terminação da política.

Bardach, considera que o sucesso do processo de terminação das políticas dependerá das condições políticas e sociais. Neste sentido, qualquer estratégia para terminar uma política deverá criar ou esperar: a) a *deslegitimação da matriz ideológica na qual se enquadra a política*; b) *uma mudança na administração/ governo*; c) *um período de turbulência, tendente à descrença em expectativas optimistas*; d) *uma contenção das reacções em jogo* (BARDACH, 1976: 130).

No mesmo sentido, Hogwood e Peters (1985), partindo do princípio que a mudança, tipificada em: inovação da política, sucessão da política, manutenção da política e terminação da política, é constante no processo político, sublinham que apesar da inovação e da terminação constituírem extremos deste continuum, a terminação- *como full circle in the life-cycle* – é um evento raro (Hogwood e Peters in PARSONS, 1995: 569-574).

À semelhança do já preconizado por Bardach, Hogwood e Gunn enunciam os factores que dificultam a terminação das políticas, bem como a sucessão das mesmas (HOGWOOD e GUNN, 1984: 247-248): 1) *Intellectual reluctance*; 2) *Lack of political incentives*; 3) *Institutional permanence*; 4) *Dynamic conservatism*; 5) *Anti-termination coalitions*; 6) *Legal obstacles*; 7) *High start-up costs*; 8) *Adverse consequences*; 9) *Procrastination and refusal*.

Porém, a terminação de uma política, quando ocorre, geralmente, não é fruto da avaliação da mesma, mas sim resultado da alteração do direccionamento da política, *i.e.*, dependente de dimensões políticas. Deste modo, evidencia-se a importância da avaliação do processo de implementação, da (re) implementação de uma política pública ou inclusive da terminação das

mesmas, que obriga à análise das disfunções que os processos de implementação podem carrear, nomeadamente quando se trata do papel do Estado.

3. POLÍTICA SOCIAL, WELFARE STATE E IMPACTOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL

Para *Pereirinha*, o factor de distinção da política social de outras áreas de actuação das políticas públicas reside na finalidade de garantia e promoção do bem-estar (PEREIRINHA, 2008: 19). Tal distinção remete-nos para as dimensões características desta forma de actuação política, que permitirão que sejam alcançados os objectivos de *redistribuição de recursos, de gestão de riscos sociais e a promoção da inclusão social* (PEREIRINHA, 2008: 20-21):

- *O significado imediato de satisfazer necessidades no sentido lato e como construção social (as necessidades sentidas reveladas e não reveladas e, as necessidades não sentidas) que enquadram a natureza normativa;*
- *A garantia da realização e da promoção do alargamento dos direitos sociais, decorrente do surgimento do Estado-Providência, o que implicará a redistribuição dos recursos;*
- *A política social entende-se, assim, como a forma de actuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade.*

Atribuída a *Sir William Beveridge* a forma mais comum de identificar a política social através da enumeração das áreas centrais da política e de actuação primordial do Estado – educação, saúde, habitação, segurança social e acção social – é a este que é igualmente atribuído o nascimento do Estado-Providência (PEREIRINHA, 2008: 25; BALDOCK, 2007:8).

Em Portugal, estes cinco domínios constituem-se como *direitos universais* previstos constitucionalmente, aos quais correspondem *políticas sectoriais e políticas sociais categoriais*, também de *natureza transversal* que visam a realização dos mesmos (PEREIRINHA, 2008: 27-28; CAEIRO, 2008: 27). Esta assunção revela a importância do Estado Providência na função que assume de rede social segura e prevista, inclusive nas expectativas da comunidade para a promoção da - “ (...) *regulação da procura agregada, da estabilização dos ciclos económicos, da reprodução de mão-de-obra, da socialização de grande parte dos custos privados e da arbitragem dos conflitos sociais no intuito da manutenção da paz social*” (Claramunt in CAEIRO, 2008: 212).

Igualmente constitui uma característica da política social nos Estados-Providência, recorrer a *parcerias articuladas* de outros sectores para além do Estado - agentes do sector privado lucrativo e os do sector privado não-lucrativo, mais conhecidos por terceiro sector ou sector da economia social – que formulam a designação de *welfare mix* ou *welfare pluralism*. Representada pelo *Triângulo do bem-estar* (PEREIRINHA, 2008: 27, 32), consubstanciam o uso do conceito de *welfare system* em detrimento do *welfare state* (Wincott in BALDOCK, 2007: 22).

Todavia, se a economia mista de *welfare* é um produto da relação *Estado-Mercado-Comunidade*, a forma como estas se relacionam é dependente da história e da política adoptada por cada país. Constituí como exemplo o *Triângulo invertido do bem-estar social* de Evers. Ao conceptualizar o Mercado e o Estado nos vértices de topo (do triângulo invertido) e a Comunidade no vértice de base, enquadrado nos quatro pontos cardeais, revela-nos como aos países ocidentais é associado o papel predominante do mercado/ sector privado à produção do *welfare*; às Nações do leste europeu, o papel do Estado e, às sociedades pobres do Sul a função central da família e da comunidade na produção do bem-estar social (Evers (1988) in BALDOCK, 2007: 22).

Para Baldock esta distinção de *welfare states* ou *welfare systems*, continua a revelar-se profícua para a análise comparativa no estudo da política social, principalmente na análise da eficácia, eficiência e sustentabilidade de cada tipo num contexto de mudanças económicas globais (BALDOCK, 2007: 23). Neste âmbito, distingue-se Gosta Esping-Andersen com a tipologia de regimes de *welfare states*: *Neo-Liberal*, *Social Democratic* e *Corporatist* (MANNING, 2007: 52-53).

Todavia, torna-se sonante o alerta de ameaça a que está sujeito o Estado-Providência na Europa. No pós-guerra, sobretudo após a crise económica mundial dos anos 70, revela-se audível, não só por força do elevado grau de intervenção do Estado na sociedade, mas, principalmente, pela incapacidade de resposta aos novos problemas económicos que significavam o aumento súbito da taxa de desemprego, da inflação e redução do crescimento. Para Caeiro, a crise económica permitiu, assim, a construção de três correntes críticas explicativas fundamentadas na contestação quanto ao grau de intervenção pública e quanto às despesas do Estado na determinação das políticas sociais (CAEIRO, 2008: 226):

- 1) *A recusa da utilidade da intervenção do sector público na obtenção de níveis satisfatórios;*
- 2) *A crítica nas funções de bem-estar assumidas pelo sector público;*
- 3) *O crescimento das actividades de bem-estar levadas a cabo pelo sector público conducentes a alterações nos mecanismos de mercado, contraditórias com a visão Keynesiana.*

Nas concepções explicativas sobre a crise do Estado Providência, evidencia-se, também, a *crise teórica de Luhmann*. Consubstanciado em princípios sistémicos e *da compreensão* (a recompensa das desvantagens que recaem sobre cada um de nós como consequência de um determinado sistema de vida), centraliza o problema que se coloca ao Estado, na quebra da comunicação e articulação dos seus três subsistemas – o político, o público e o administrativo. Decorrente da incapacidade de promover constantemente a melhoria das condições sociais de todos os cidadãos, resulta um duplo efeito: “ (...) o *rebetamento do Estado Providência* e o *desencanto dos cidadãos para com a política do modelo de Estado Providência*, fruto da *discrepância entre as pretensões e a realidade do Estado*” (CAEIRO, 2008: 230-231).

Nesta procura de respostas para o elencar de factores, para além dos teóricos e fiscais, é de revelar ainda os que demarcam o contexto multidimensional da crise, tais como (CAEIRO, 2008: 231-234): 1)

o fim do consenso keynesiano (com ênfase no excesso de intervenção pública do Estado); 2) os efeitos perversos da política social e respectivo financiamento; 3) As falhas de Estado; 4) A mudança demográfica (com efeitos directos na despesa pública); 5) A globalização da economia; 6) Alterações no funcionamento do mercado de trabalho (as flutuações no desemprego); 7) A debilidade do efeito de legitimação e diminuição da lealdade ao Estado Providência.

Desta exposição, consideramos de sublinhar a importância da continuidade da análise destes problemas, já que, o objectivo último deverá ser *não apenas entender os objectivos* das políticas sociais, mas acima de tudo, o que *fazem* aos seus cidadãos, às suas políticas e *para as sociedades* – “ *The Welfare State expresses, at root, a sense of solidarity, a belief in a shared fate. At a moment when the fates of citizens seem to be shared more in fear than hope, the link between policies and the collective commitments they reflect and nurture is as vital a subject for political leaders as it for political analysts*” (HACKER, 2008: 402-403).

Quanto à política de habitação no sistema das políticas sociais, para Serra “ [o] *reduzido significado das políticas de habitação no conjunto das políticas sociais é uma das características que causa maior perplexidade nas análises comparativas da generalidade dos Estados Providência. (...) [E]sta não tem merecido, salvo situações conjunturalmente excepcionais, idêntica atenção e esforço orçamental do Estado como os que se observam nos domínios da saúde, educação, desemprego e segurança social* (SERRA, 2002:77). “ [A] *habitação é hoje o « pilar vacilante do Estado Providência »* (Kemeny in SERRA, 2002:80).

Face a estas questões, a análise da implementação é central para o sucesso de uma política social.

Para Hill, as políticas proclamadas como sociais podem não ser inócuas. Podem revelar-se como instrumentais para garantir a prossecução de outros objectivos – “ (...) *welfare policies are promulgated not from humanitarian concerns to meet need, but as responses to social unrest*” (HILL, 2000: 3). Independentemente de eventuais considerações a tecer sobre tais abordagens, Hill reforça a necessidade de analisar as relações complexas existentes entre os *objectivos mistos* que influenciam a política social e as respectivas consequências - já que “*Outcomes may be unintended results of policy inputs*” (HILL, 2000:4):

Ao considerar que o processo de construção de uma política social deve ser assumido como um processo político, já que a política social pública não pode ser analisada e enquadrada sem referências às outras políticas do Estado, sublinha a constante negligência do estudo da implementação das mesmas e as consequências, já que “*o impacto de uma política dependerá do modo como esta é interpretada e posta em prática*” (HILL, 2000: 11; 85-86).

Revela-se, assim, no estudo da política social, como forma de actuação da política pública num sistema de *welfare mix*, a importância da análise das questões de *coordenação das políticas sociais* e, principalmente, *dos multi-actors na sua implementação* que determinarão o sucesso ou insucesso deste processo, e, conseqüentemente da política pública face ao poder dos seus impactos nos

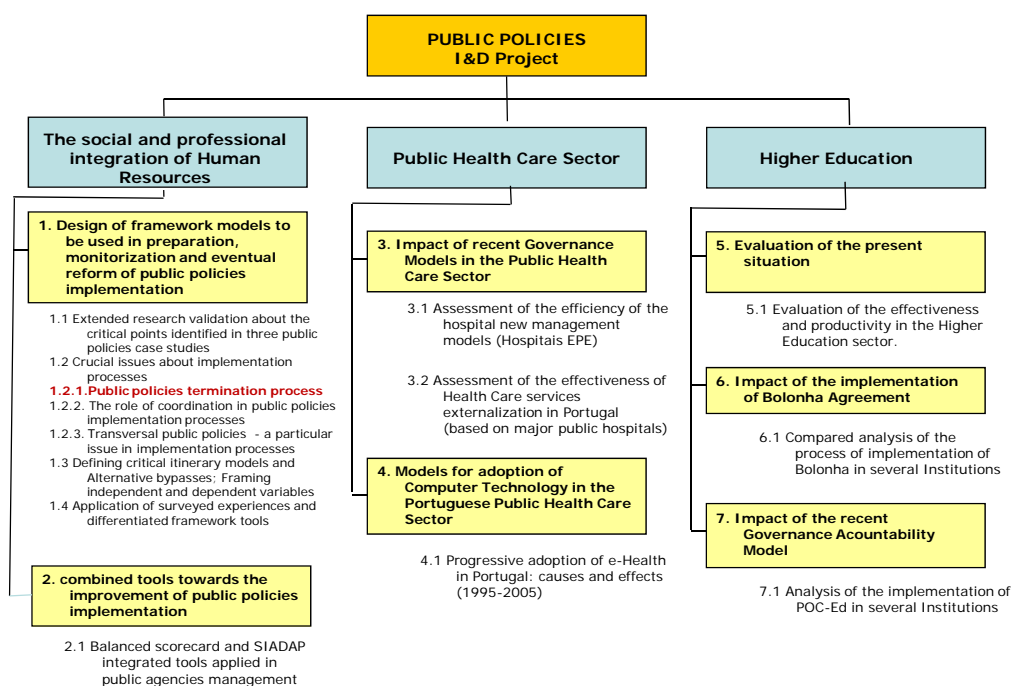
modos de vida das populações destinatárias. Erige-se a importância da monitorização e avaliação contínua do processo de implementação que poderá obrigar à (re) implementação da mesma em ambiente *multi-actor*, no qual a população destinatária deverá ser considerada como um agente de mudança e não passivo.

CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

1. UNIVERSO, CONTEXTO E DESENHO DA PESQUISA

Esta dissertação de Mestrado em Política Social inscreve-se também no desenvolvimento do *Projecto Implementação e Avaliação de Políticas Públicas em Portugal* (PIAPP)¹⁰, desenvolvido pelo CAPP e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

Figura 1: Apresentação esquemática do Projecto
“Implementação e Avaliação de Políticas Públicas em Portugal”



Fonte: PIAPP – CAPP

Perfilando-se a importância da construção e validação de *frameworks* a serem utilizadas na preparação, monitorização e reforma de processos de implementação (ponto 1, da figura 1), o projecto de investigação tem como principais enfoques:

- ✦ A identificação dos pontos críticos e a definição de modelos críticos de itinerários de insucesso e sucesso da implementação, avaliação e finalização da política pública em estudo;

¹⁰ Projecto com orientação científica de: Professor Catedrático Doutor João Bilhim, Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto e Professora Doutora Maria Engrácia Cardim.

- ✦ A identificação das *disfunções* no processo de implementação de políticas públicas, nomeadamente as eventualmente advindas de *demissionismo do Estado, do seu papel contraditório* e da desatenção a *processos de terminação das políticas*, particularmente na política pública de habitação de arrendamento social e a de transferência do parque de arrendamento público para IPSS, preconizada no bairro das Amendoeiras de Chelas, em Lisboa.

No âmbito do ponto 1.2.1. da figura anterior, revelou-se necessária a pesquisa das disfunções que os processos de implementação podem carrear, nomeadamente quando se trata do comportamento assumido pelo Estado que após saída da legislação específica, não aplica a política no terreno, nem tão pouco a monitoriza, deixando à população destinatária a sua “*aplicação*” ilegítima. A política de arrendamento social (formulada em 1977 e sujeita a alterações, culminando em 1993 no regime de Renda apoiada) – é seguida de uma política de transferência de património habitacional do Estado para agências inseridas no terreno, nomeadamente IPSS (2003). A aplicação da nova lei confronta-se com situações de ocupação por membros da comunidade desde 1974. Ao longo do tempo não houve qualquer intervenção do Estado.

No caso do bairro das Amendoeiras, o Estado ao adoptar um comportamento pautado por *non-decisions* na implementação, actualização e monitorização da política de habitação adoptada, proporcionou a *construção social do adquirido*, sem contrapartida de obrigação, dada a inexistência de um “*senhorio*” com direitos e deveres. A não actualização das rendas atribuídas após a ocupação ilegal ocorrida em 1974, bem como, a falta de monitorização das agências implementadoras estatais na manutenção e conservação do património e da (i)legalidade da ocupação da habitação e do pagamento das rendas devidas, veio a contribuir, de forma decisiva, para a consolidação daquele *adquirido*.

Na implementação da política de transferência, embora o Estado considere que apenas deva assumir o papel de regulador e disponibilizador - já que o interesse público determinante da transferência do património habitacional deve traduzir-se não na sua promoção directa, mas no apoio e incentivo à actuação das agências locais detentoras da faculdade de proximidade social com a comunidade – na sua actuação, ao deixar-se *encarcerar* pelas variáveis políticas e sociais, *desconstrói* a desejada relação triangular (Estado -Sociedade Civil – Comunidade) promotora da implementação e aplicação da política pública.

Desta actividade *disruptiva* do Estado emergem as consequências de uma *disfunção macro* - o papel demissionista e contraditório do Estado: para além de não ter actuado em tempo, não permite que a Sociedade Civil opere e aplique a política formulada, descredibilizando e desinvestindo a agência da competência atribuída.

Reflectindo sobre as questões abordadas surgiram as seguintes áreas de interrogação:

-
- *Se a política social de habitação dominante do Governo é a do arrendamento e requalificação em detrimento da construção de habitação nova, o que determinou a alteração do interesse público, em função do arrendamento para a alienação?*
 - *No âmbito da transferência da propriedade, a satisfação do direito à habitação através da aquisição da propriedade, em detrimento do direito à habitação dos cidadãos em listas de espera, constituiu a razão determinante para a integração na agenda política?*
 - *O facto de os objectivos e práticas não serem uniformemente partilhados e aceites pelas agências implementadoras e pela população, determinou a susceptibilidade à influência do ambiente, dos media e à decisão última pelos órgãos de poder?*
 - *A capacidade de colaboração da agência implementadora (Fundação cessionária) foi afectada por dimensões subjectivas sobre a legitimidade e a desejabilidade da política de alienação desejada pelo Estado?*
 - *O comportamento do Estado determinou a dificuldade de gestão dos conflitos com as agências implementadoras e com a população?*
 - *Pressupondo a importância dos media e do contexto eleitoral na elaboração da agenda política, se estes não fossem prementes, até que ponto a habitação social, e especialmente a vontade de moradores, se constituiria como problema social na agenda política?*
 - *Ou ainda, até que medida o comportamento do Estado na implementação e actualização da política de habitação proporcionou a construção social de um problema?*

O património, em objecto de estudo, não foi o único a ser objecto de Cessão.

- *Será que as outras entidades cessionárias foram confrontadas com a obrigatoriedade de alienar?*
- *Então, o que é que determinou que o caso do bairro de Chelas se tornasse um problema na agenda política do Governo?*

Mas, considerando que as condições que levaram à implementação de uma política em 1974 se alteraram no tempo, perfilaram-se as seguintes perguntas de partida:

? O comportamento do Estado face ao normativo de uma política pública tem consequências na sua implementação e nas representações dos actores e diferentes agentes envolvidos?

? O comportamento do Estado face ao normativo de uma política pública tem consequências na percepção social de uma política pública?

? O comportamento do Estado face ao normativo de uma política pública tem consequências na percepção social sobre o qualificativo do Estado?

? O comportamento do Estado face ao normativo de uma política pública tem consequências na imagem de credibilidade do Estado?

? O comportamento do Estado face ao normativo de uma política pública tem consequências na propagação de ocorrências e multiplicação de actos de desobediência normativa?

Assumindo a importância da implementação e da terminação das políticas públicas para a solução de problemas sociais, nomeadamente no âmbito da habitação, constituíram-se os seguintes objectivos para o projecto de pesquisa:

- **Objectivo principal:** Identificar e analisar as consequências do comportamento do Estado na implementação de políticas públicas e nas representações sociais dos actores e agentes envolvidos, no caso da política de habitação adoptada no bairro das Amendoeiras, Chelas.
- **Objectivos intermédios –** Identificar e analisar:
 - O processo de produção, decisão e implementação (*análise da legislação; análise documental – relatórios oficiais; relatos de “actores-testemunha”*);
 - Os objectivos da política e como são percebidos por quem a concebeu (*entrevistas narrativas*);
 - Como é que a política pública acompanhou as evoluções de contexto, tempo e do próprio problema social (*análise da legislação; análise documental; pesquisa e análise da imprensa*);
 - Como é que são entendidos e percebidos os objectivos pelas agências implementadoras e pelos destinatários (*relatos de actores das agências implementadoras*);
 - As percepções e representações que os actores construíram sobre a política, os seus processos de produção e decisão, os pontos críticos e os factores responsáveis pelo seu desenvolvimento e resultados (*informação decorre dos pontos anteriores*);
 - Em que medida o comportamento do Estado determinou a construção da representação colectiva do “adquirido” e de conflitos entre as agências implementadoras e a população (*resultado da análise de toda a informação – dados primários, dados secundários; processamentos e análises já realizados ao longo do projecto; processos de inferência*);

2. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

Considerada a relevância na exploração em profundidade da complexidade do estudo de caso do bairro das Amendoeiras, optou-se por uma estratégia metodológica predominante de matriz

qualitativa, já que esta “ (...) *está vocacionada para a análise de casos concretos, nas suas particularidades de tempo e de espaço, partindo das manifestações e actividades das pessoas nos seus contextos próprios*” (FLICK, 2005:13).

Pressupondo a consideração dos princípios de “*reconstituição dos casos, como ponto de partida*”, de “*construção da realidade como base*” e do “*texto como material empírico*”, para a reconstrução e interpretação da realidade (FLICK, 2005: 26-27), nesta abordagem interaccionista, etnomedológica e construtivista, considerámos indispensável reconstruir a realidade através da análise das narrativas, já que - “ [a] *narrativa reconstrói acções e o contexto da forma mais adequada: revela o espaço, tempo, motivações e o sistema simbólico das orientações do actor*” (JOVCHELOVITCH e BAUER, 2000: 58).

As narrativas demonstraram-se cruciais face às suas três características chave: são *cronológicas*, *significativas* e *intrinsecamente sociais* (ELLIOT, 2006:4). É de acrescentar que no âmbito destas entrevistas semi-estruturadas, por vezes sentimos a necessidade de optar por uma condução semi-padronizada, após a estimulação da narrativa com a *pergunta generativa* (Riemann e Schütze, in FLICK, 2005: 100), para a recondução da narrativa para o *mainstream* da entrevista. Contudo, preocupámo-nos em ter o cuidado de maximizar o objectivo de não bloqueamento ou contimento da disponibilidade do entrevistado.

Percepcionando-se diferenças entre a formulação das políticas públicas, a construção social do *adquirido*, por parte dos destinatários, e, a implementação por parte dos actores e agentes, apresentavam-se três níveis de análise. Com o propósito de sujeitar estes níveis a um processo comparativo, a fim de se identificar as relações existentes, bem como inferir as consequências do comportamento demissionário do Estado na implementação e actualização das políticas públicas, constituía-se determinante recolher a construção da realidade relativa à política e ao processo de produção das mesmas: *a) dos responsáveis pelas políticas; b) dos responsáveis conceptuais e da estrutura da implementação; c) dos responsáveis técnicos pela concretização das políticas e no contacto com os destinatários; d) dos destinatários das políticas.*

Contudo a dificuldade de acesso à *black box* (EASTON, 1965) dos responsáveis políticos, pautada por ausências de resposta, por esquecimentos ou, simplesmente, a desresponsabilização mascarada em dimensões temporais, interceptou a possibilidade da recolha das narrativas. No mesmo sentido, a dificuldade de acesso aos destinatários e o enviesamento previsível dos *casos sensíveis* devido à sua carga explosiva (Patton in FLICK, 2005:71) - potencialmente agravadas face às relações prévias existentes¹¹ - constituíram-se como determinantes na opção pela análise de peças processuais instauradas pelos destinatários das políticas contra a agência implementadora (Fundação cessionária) e outros documentos públicos, promotoras de inferências sobre as percepções e

¹¹ No período de Setembro de 2004 a Setembro de 2007 exerci as funções de Adjunta e de Directora do Serviço de Habitação da IPSS cessionária.

representações dos destinatários sobre as políticas implementadas e a construção social do problema social.

Embora no processo da *representação da experiência* se possa ponderar que no processo de investigação a ambição de ser neutro e objectivo – de *simplesmente representar o mundo* – não é possível (Peller, in RIESSMAN, 1993:8), considerou-se que às dificuldades e constrangimentos poder-se-iam somar os perigos consequentes da nossa “*pertença*” psicológica neste estudo de caso. A fim de nos precavermos contra o risco do *subjectivismo* (CAMPENHOUDT, 2003:27) e de *enviesamento* (AMARO, 2007:169), inclusive dada a dificuldade de atingir a *saturação teórica* (Glaser e Strauss, in FLICK, 2005:67) nos dois grupos entrevistados (consequente de recusas motivadas por medo de represálias, da vontade de esquecer frustrações e da inviabilidade da entrada ou de contacto com os agentes e técnicos), optámos pelos critérios de *conveniência*, de *intensidade* e a escolha de *casos críticos* (Patton in FLICK, 2005:71), bem como pela triangulação de dados e combinação de métodos qualitativos e quantitativos (Kelle e Etzberger, in FLICK, 2005: 272-273), a fim de melhorar o alcance, a profundidade, a consistência dos procedimentos metodológicos, bem como maximizar a objectividade na construção da produção da realidade social.

Após o percurso do caminho da *teoria para o texto*, iniciámos a *jornada do texto à teoria* com a transformação dos dados verbais em texto pelo seu registo e transcrição. Embora o mesmo não possa ser considerado como um processo neutral, já que é um passo essencial na construção da realidade (FLICK, 2005:11), a fim de garantir o respeito pelas características nucleares do processo de transcrição (POIRIER, VALLADON e RAYBAUT, 1999: 57-88), nas quais se incluem a comparação do transcrito com a gravação e o anonimato dos dados, optámos pela utilização do *glossário de convenções de transcrição* de DREW (Drew in FLICK, 2005: 174).

No presente trabalho foram realizadas 6 entrevistas:

1. **Responsáveis pela conceptualização e estrutura da implementação**, conhecedores das políticas objecto de estudo e responsáveis pela estrutura e princípios orientadores da implementação nas respectivas agências estatais e cessionária. Objectivava-se a explicação:

➤ **Relativamente à política pública:**

- Qual a estratégia e que processo produtivo estruturou a implementação;
- Que objectivos, impactos e resultados expectáveis foram transmitidos pelo Estado;
- Que objectivos, impactos e resultados eram esperados pelos agentes implementadores
- Como foi transmitida/difundida a política pelos seus agentes;
- Quais os meios disponibilizados para a sua implementação;
- Quais os mecanismos de monitorização (interna e externa), avaliação e actualização da política formulada e após implementação;
- Quais os indicadores de evolução e cumprimento;

- Qual a estratégia de comunicação e programa de aplicação (gestão da habitação social: atribuição, aplicação, actualização e controle de rendas/ alienação e transferência) aos destinatários;
- Quais os meios e canais de comunicação, espaços e tempo de contacto utilizados com os moradores do bairro de Chelas;
- Qual o destino e avaliação da comunicação de retorno;
- Quais as pressões endógenas (Estado) e exógenas (Media, Grupos de interesses e partidos políticos) para a condução da implementação;
- Como comenta a ocupação pelos moradores e a não actualização das rendas;
- Como comenta a política de transferência do património de habitação social do Estado para IPSS;
- Considera que a implementação foi afectada por dimensões subjectivas sobre a legitimidade e a desejabilidade da política definida pelo Estado;
- Como comenta os conflitos ocorridos entre a Fundação (cessionária) e os moradores;
- O que considera que determinou e como comenta a reversão do património ao Estado e medidas publicitadas (alienação, aplicação da renda apoiada);
- Se a obrigatoriedade de alienar o património habitacional objecto de cessão foi uma política imposta a todas as agências cessionárias;
- Se os objectivos e as práticas ao não serem uniformemente partilhados e aceites pela(s) agências implementadoras e pelos moradores, determinaram a susceptibilidade à influência do ambiente, dos media e à decisão última pelos órgãos de poder;
- Como comenta o comportamento do Estado perante os conflitos entre a agência implementadora e os moradores;
- Como comenta o comportamento do Estado enquanto actor principal na elaboração da política pública;
- Se o comportamento do Estado na implementação e actualização da política determinou a construção da representação colectiva do “adquirido” e de conflitos entre as agências implementadoras e os moradores;
- Como vê actualmente a política pública e como comenta a sua evolução;

➔ **Relativamente ao processo de produção da política pública**

- Quais as fases que considera mais determinantes na produção dos seus resultados;
- Quais os factores determinantes para o sucesso e insucesso da política pública;
- Como comenta o comportamento do Estado, enquanto actor principal da elaboração, implementação e actualização da política.

2. **Responsáveis técnicos** pela concretização das políticas e no contacto com os destinatários. Objectivava-se a explicação:

- Quais as finalidades e os objectivos definidos pela política;
- Que impactos e resultados eram esperados;
- Quais os meios utilizados para transmitir as orientações definidas;
- Como se processou o processo de ocupação e definição do regime de renda com os moradores em 1974/75;
- Quais as orientações para a forma de atribuição das habitações (arrendamento/ propriedade resolúvel) a actualização das rendas e a alienação;
- Como comenta o facto de as rendas não terem sido actualizadas;
- Que expectativa considera que os moradores foram construindo à medida que as rendas não foram actualizadas;
- Qual o impacto e que expectativas a transferência da propriedade promoveu nos moradores;
- Como comenta a importância dos *media*, da associação de moradores e de outros grupos (de interesses, partidários) na implementação/ evolução da política;
- Como comenta o comportamento do Estado perante os conflitos entre a agência implementadora e os moradores;
- Como comenta o comportamento do Estado, enquanto actor principal da elaboração, implementação e actualização da política;
- Como vê actualmente a política pública e como comenta a sua evolução, quais as suas principais virtudes e críticas.

3. A ANÁLISE DOS DADOS

Em termos de técnica de análise dos dados, optámos pela utilização da *análise de conteúdo* tendo em conta a sua adequação na análise descritiva e na dimensão interpretativa que, com recurso a um sistema de conceitos teóricos analíticos permite uma análise inferencial dos conteúdos das narrativas e se constitui como um instrumento de indução (GUERRA, 2006; ESPIRITO SANTO, 2008; BARDIN, 2004).

Na aplicação presente, a análise é *temática e transversal*. Com o *recorte* das entrevistas em torno de cada *tema-objecto* (BARDIN, 2004:62), construíram-se as *sinopses* das entrevistas que revelam a mensagem essencial e, inclusive na linguagem do entrevistado (GUERRA, 2006: 73), não só as temáticas e as problemáticas, mas, também, as percepções e as representações dos mesmos.

Na decorrência da análise, alguns dos temas que advieram, reflectiram (expectavelmente) a estrutura do guião das entrevistas. Os blocos temáticos e respectivas categorias de análise estruturaram-se da seguinte forma:

1. **Agências implementadoras e processo de implementação da política pública:**

- Objectivos e resultados da política transmitidos pelo Estado às Agências;
- Objectivos, impactos e resultados das políticas esperados pelos agentes implementadores;
- Meios disponibilizados para a sua implementação;

-
- Mecanismos de monitorização, avaliação e actualização da política formulada e após implementação;
 - Intervenientes e parcerias com outras agências;
 - Estratégia de comunicação e programa de aplicação aos destinatários;
 - Pressões endógenas (Estado) e exógenas (*Media*, Grupos de interesses e partidos políticos) para a condução da implementação;
 - Dimensões subjectivas sobre a legitimidade e a desejabilidade da política definida pelo Estado;
 - Ocorrências determinantes e consequências na implementação e condução das políticas públicas
2. **Representações do comportamento do Estado na implementação e actualização da política pública de habitação no bairro das amendoeiras - Percepções e representações que os agentes e actores construíram sobre:**
- Os objectivos da política pública;
 - A utilidade da política pública;
 - Os processos de produção e decisão;
 - A influência dos *media* e contextos eleitorais no processo de formulação, decisão e condução da implementação da política;
 - Os pontos críticos e factores responsáveis pelo desenvolvimento da política e seus resultados;
 - O comportamento do Estado enquanto actor principal da elaboração, implementação e actualização da política;
 - As consequências da actuação/ não actuação do Estado na condução, implementação e actualização das políticas públicas;
 - A fidelidade da linha de orientação e de estratégia da política;
 - O sucesso/insucesso do processo de implementação e das medidas da política pública.

Apesar do estudo de caso ter-se tornado a técnica mais comum nos estudos qualitativos, não é exclusivamente qualitativo, até porque “ (...) *o estudo de caso não é uma escolha metodológica mas a escolha do que vai ser estudado.*” (STAKE, 2000:435). Ponderando que é o objecto a estudar (e não o contrário) o factor determinante da escolha do método (FLICK, 2005: 5), considerámos determinante na identificação dos pontos críticos da implementação, a análise *frequencial e quantitativa* (BARDIN, 2004) da *valorização e desvalorização* dos processos adoptados na mesma, bem como da representação do comportamento do Estado nos processos adoptados na implementação das políticas públicas. É de acrescentar que no que se refere ao processo de codificação e respectiva unidade de análise, não só a *frase* (limitada por dois sinais de pontuação) se constituiu como *item* de significação, mas também *palavras-plenas* e *palavras-instrumento* (BARDIN, 2004.)

A fim de sabermos como é que a política pública acompanhou as evoluções de contexto, tempo e do próprio problema social, optámos por uma análise *sintagmática e diacrónica*¹² (AMARO, 2007: 174-175) através da análise da informação e documentos tendentes à estruturação do processo de agendamento, formulação, legitimação, implementação e avaliação das políticas públicas em estudo (Planos, Programas e Orçamentos do Estado e Relatórios; Publicações oficiosas e legislação; Cartas e comunicados das agências implementadoras), bem como pela *análise temática, frequencial e quantitativa* das 104 unidades de informação de imprensa publicados no período de 2003 a 2008¹³, a fim de proceder a uma abordagem sobre as ocorrências políticas e sociais e suas repercussões nas atitudes dos responsáveis pelas políticas de habitação social e nas dos actores envolvidos.

Determinaram-se como quadros de parametrização de dimensões susceptíveis de análise¹⁴:

1. Análise do impacto da unidade de informação: Localização (página Impar; Par); Tipologia (Notícia, Reportagem, Entrevista e Artigos de Opinião/Editorial e Cartas ao Director); Data da difusão;
2. Análise temática: da leitura e análise das unidades de informação seleccionadas aliado ao procedimento designado “por milhas” (BARDIN, 2004) sobressaíram 9 temas (não mutuamente exclusivos):
 - Política de transferência do parque de arrendamento público para Câmara Municipal de Lisboa;
 - Contestação da política de transferência do parque de arrendamento público para IPSS;
 - Publicitação da aplicação do regime de renda apoiada;
 - Contestação da aplicação do regime de renda apoiada;
 - Contestação da alienação do património cedido;
 - Reivindicação do património cedido ao Estado;
 - Agência Cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma;
 - Campanha eleitoral no bairro das Amendoeiras e/ ou intervenções dos partidos políticos;
 - Outros assuntos associados ao bairro das Amendoeiras

A fim de identificar a existência de relações entre os temas e o impacto da unidade de informação, com o procedimento *Crosstabs* (SPSS) pretender-se-á identificar a relação entre o tema e: a data publicação; a localização da unidade de informação; e, tipologia. Observada a combinação das variáveis temáticas nas várias unidades de informação, com o procedimento *Categorical Principal*

¹² A análise sintagmática objectiva examinar as cadeias de acontecimentos que dão forma a uma narrativa e neste sentido, ao captar a evolução do texto em análise é associada à análise diacrónica.

¹³ Período de implementação da política de transferência do parque de arrendamento público para as Autarquias e IPSS's com respectiva sujeição ao regime de renda apoiada. É de referir que a identificação e selecção dos artigos de imprensa, identificados no capítulo dos Anexos, foram decorrentes do recurso a uma base de dados de acesso condicionado.

¹⁴ É de referir que a exclusão de outras variáveis de análise, tais como: o nome do jornal, o lugar, a grandeza e conteúdo do título, ilustrações, análise de conteúdo sumário e manifesto, não foram incluídos dado o carácter exploratório centrado na importância dada pela opinião pública à informação divulgada e comparação com os acontecimentos ocorridos na mesma altura e percepções dos entrevistados.

Components Analysis (CAPTCA) ¹⁵ser-nos-á permitida a identificação da afinidade/ associação entre as variáveis temáticas e respectivas categorias.

Com esta estratégia metodológica circunscrevemos a identificação do comportamento demissionário do Estado, definindo as suas características, de forma a deter itinerários de processos de implementação associados a políticas sociais e a contextos específicos, que possam num esperanto científico e técnico constituir referências a replicar.

¹⁵ No capítulo dedicado aos Anexos disponibiliza-se a descrição dos procedimentos adoptados.

CAPÍTULO III - DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL À POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO NO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA, LEGISLATIVA E FACTUAL DO CASO DO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS

Embora fosse reconhecida há muito a necessidade de soluções para as carências habitacionais em Portugal, as primeiras diligências legislativas para a construção de bairros sociais, datam de 25 de Abril de 1918, com o Decreto-Lei 4137, com o objectivo de estabelecer as casas económicas (posteriormente regulamentado pelo Decreto-Lei 23052, de 23 de Setembro de 1933 (FERREIRA, 1994: 699). Contudo, a intervenção do Estado na produção é só reconhecida após 1933. Entre o período de 1933 a 1972 a política de habitação reflectirá o âmago da concepção geral de protecção à família como célula-base da sociedade, consagrado na Constituição Política de 1933, bem como o visar de objectivos económicos ao conceber a habitação (*condigna e saudável*) como factor de produtividade e paz social (HEITOR, 2001: 119-120).

Enquadrado no conceito de *categoria* previsto no RGEU (Regulamento Geral de Edificações Urbanas, previsto no Decreto-lei 38382, de 7 de Agosto de 1951), com o Decreto-Lei 42454, de 1959, é introduzida a relação preço/ m² que permitirá a diferenciação dos fogos por níveis de qualidade e categorias de tipos de concepção. Legalmente, esta taxinomia permitiria, aquando alterações no rendimento dos agregados, uma mudança da categoria que despoletava alterações no valor da renda e na categoria de habitação a (re) atribuir. Decorre deste diploma a construção de habitação económica no extremo oriental de Lisboa, nomeadamente, nos Olivais Norte e Chelas.

Constituído o Fundo de Fomento de Habitação (FFH), em 1969, pelo Decreto-Lei 49033, de 28 de Maio, como organismo executivo da política habitacional do Governo, inicia a construção dos vários fogos em Chelas, entre os quais os 923 fogos do “*Bairro de Casas Económicas de Chelas, Zona I*” (hoje, bairro das Amendoeiras).

Por força do disposto no Regulamento desta agência (artigos 18.º, 20.º a 24.º, do DL 49033, e, do 28.º a 30.º do D 49034, ambos de 28 de Maio de 1969), era possível atribuir os fogos em regime de arrendamento ou no regime de propriedade resolúvel. Contudo, qualquer um dos regimes obrigava à celebração de contrato escrito. Quanto à actualização das rendas, esta só era permitida quando se registasse variação apreciável do custo da construção ou do custo de vida ou quando se verificasse sensível melhoria na situação económica do agregado familiar do inquilino (artigo 21.º do DL 49033). Posteriormente, pelo Decreto 214/73, de 9 de Maio, é reorganizado o Fundo de Fomento da Habitação.

Considerado o período de 1974 a 1976 como “*o período de maior intervencionismo do Estado*” (SERRA, 2002: 213) é caracterizado pelo relançamento e reformulação dos programas criados no Estado Novo. O Estado assume uma maior intervenção no sector da construção com a criação de programas de apoio técnico e financeiro dirigido às autarquias, cooperativas e iniciativa privada, com

o objectivo de conseguir custos controlados. Mas, o maior investimento concentra-se na promoção pública directa de complexos habitacionais, nomeadamente planos integrados, com habitações a atribuir tanto no regime de propriedade resolúvel como de arrendamento.

Inserido no movimento geral das populações após o 25 de Abril, entre o período de 25 de Abril e 10 de Maio de 1974, processa-se a 1.^a vaga de ocupação ilegal dos fogos da Zona I (hoje *bairro das Amendoeiras*) de 554 fogos e 6 habitações de porteira (IGAPHE, 12 de Outubro 2005)¹⁶.

A 29 de Maio de 1974, pela Portaria 343/74, a mando da Junta de Salvação Nacional (JSN), é publicado o regulamento para atribuição de habitação social. Posteriormente pela Portaria 2/77, de 4 de Janeiro, a portaria passa a ter nova redacção, determinado a atribuição do tipo de fogo adequado à composição do agregado familiar e de acordo com a ordem de classificação.

Após o levantamento da situação de ocupação das casas no núcleo habitacional de Chelas decorridas antes do dia 10 de Maio de 1974, a SEHU formula um despacho a fim de serem legalizadas todas as situações que se encontrem ajustadas aos critérios estabelecidos (SEHU, 12 de Agosto 1974):

- A norma de ocupação de habitação cujo tipo que se adapte à dimensão do seu agregado;
- Os valores de renda mensal e respectivos limites fixados a cada uma das categorias de habitação;
- A possibilidade de escolha aos agregados, cuja capitação de rendimento ultrapasse o limite máximo fixado, de procederem à troca para a categoria correspondente ao seu rendimento, ou, a permanência na habitação ocupada de nível superior mediante um compromisso escrito de responsabilização pelo pagamento da renda respectiva.

Paralelamente, em Novembro de 1974, as forças do COPCON e da PSP efectuem diligências para pôr termo ao movimento ilegal de ocupação de habitações devolutas (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 13 de Novembro 1974: 8). Contudo, no mesmo mês processa-se a 2.^a vaga de ocupação ilegal das casas do bairro da Zona I e a *Comissão Coordenadora do Bairro Norte de Chelas* informa das razões da ocupação das habitações “ (...) afirmando que estão na disposição de pagar uma renda justa e que lutarão pela sua legalização nas habitações que ocuparam” (IGAPHE, 12 de Outubro 2005). Embora tenha ocorrido a negociação com a Comissão de Moradores e a respectiva elaboração de Despacho com critérios para a legalização das ocupações ilegais ocorridas, a 5 Dezembro de 1974, as famílias ocupantes do bairro de Chelas e Olivais Sul, decidem em plenário não abandonar as respectivas casas que ocuparam e declinam a responsabilidade pela paralisação dos trabalhos de construção. O MFA e a SEHU confirmam a não-aceitação da não desocupação, mas prorrogam o findo prazo para a desocupação. Após conversações efectuadas com MFA e a Comissão dos Moradores, é tomada como garantia que a desocupação só será efectuada mediante um documento oficial que assegure

¹⁶ É de referir que as referências bibliográficas de documentos específicos e não publicados assumem um formato diferente face à sua natureza.

uma habitação. (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 5 de Dezembro 1974: 9; DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 9 de Dezembro 1974:8)

Na mesma data (9 de Dezembro de 1974), o SEHU dá despacho favorável à “*Proposta para ultimar as legalizações das ocupações de Chelas*”, formulada pelo FFH (FFH, 22 de Novembro 1974). Dada a dificuldade de legalização de um elevado número de moradores, é aceite a alteração dos limites máximos do rendimento global das categorias dependentes da dimensão do agregado familiar, bem como a solução de transferência de habitação ou permanência na ocupada com a aplicação de uma renda adequada ao seu rendimento familiar (FFH, 22 de Novembro 1974). Posteriormente, estas normas são completadas “ (...) *a fim de estabelecer uma proporção mais equitativa entre as duas variáveis – excesso de rendimento/ dimensão do agregado familiar*” (FFH, 18 de Março 1975).

Porém, a ocupação ilegal de habitação revela-se como uma *mainstream*. Em Fevereiro de 1975 é relatada uma súbita generalização de casas devolutas em Lisboa, liderado pelo *Movimento Nacional para a Ocupação de Casas Desabitadas*, que coincide com encerramento do prazo dado aos senhorios para as arrendarem, fazerem obras ou as demolirem, decorrente da publicação do Decreto-Lei 445/74, de 12 de Setembro, que estabelece medidas de emergência relativas ao arrendamento das habitações (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 20 Fevereiro 1975: 1, 12). Neste contexto, a 3 e 4 de Abril de 1975, processa-se a 3.ª vaga de ocupação ilegal das casas do bairro da Zona I. Tendo em atenção que as informações acima mencionadas são despachadas posteriormente à data destas ocupações “ (...) *tudo leva a crer que a estes ocupantes se aplicaram as mesmas normas que foram aplicadas às ocupações de Novembro de 1974*” (IGAPHE, 12 de Outubro 2005).

A 4 de Abril de 1975, o FFH, referindo-se à declaração para o problema das ocupações, da posição conjunta do Governo, da JSN e do MFA, refere-se à “ (...) *inviabilidade de legalização da situação e necessidade de desocupação dos fogos em causa*” (FFH, 4 Abril 1975), afigurando-se a urgência de uma decisão sobre o problema. Neste sentido, com o objectivo de resolver os problemas suscitados pelas ocupações de fogos devolutos para fins habitacionais até 14 de Abril de 1975, é publicado o Decreto-Lei 198-A/75, de 14 de Abril, com o critério subjacente de regulação da ocupação de fogos devolutos, pertencentes a entidades públicas ou privadas, através da celebração de um contrato de arrendamento.

Contudo, o DL 198-A/ 75 instituiu um esquema de legalização ineficaz. Com a publicação do DL 294/77, de 20 de Julho (que revoga o DL 198-A/75), a iniciativa é conferida a qualquer um dos interessados e são estabelecidos novos prazos para a regularização das ocupações decorridas até 14 de Abril de 1975 (Preâmbulo DL 294/77).

Todavia, se ambos os DL pressupõem a regularização da ocupação através da celebração de um contrato de arrendamento, é de frisar que, ao contrário do DL 198-A/75, este último refere-se apenas a prédios pertencentes a entidades privadas excluindo as de índole social - “ (...) *E não se há-de estranhar que surja circunscrito aos prédios pertencentes a entidades privadas. É que os*

pertencentes ao Estado (...) se encontram (...) vinculados a habitação social, com destinatários certos, e não pode a Administração consentir que à concretização desses esquemas (...) se substitua a anarquia e o arbítrio privado” (Preâmbulo DL 294/77, e, alínea h) do número 2, do art. 2.º).

Considerando que só à custa de novos subsídios na renda se tornarão acessíveis as habitações aos escalões de rendimento mais baixos das camadas populacionais a que se destinam, é promulgada a Portaria n.º 386/77, de 25 de Junho. Com esta, são fixados os factores que deverão contabilizar-se na determinação da renda técnica das habitações promovidas pelo Estado e atribuídas em regime de arrendamento, bem como, a concessão de um subsídio a fundo perdido aos agregados familiares com rendimento inferiores (categorizados). Em consonância com a ênfase do esquema de renda visar adequar a renda à dimensão e situação económica dos agregados familiares, por forma a que qualquer evolução no primeiro implique uma correcção automática do segundo, é determinada a obrigatoriedade da declaração anual dos rendimentos e composição do agregado familiar para efeitos de ajustamento da renda social (art. 9.º).

Na sequência da publicação da portaria, os moradores, através da “*Comissão de Moradores de Novembro de 1974*”, reclamam a aplicação de uma renda que atendesse à categoria, ao tipo de fogo e à composição e rendimentos do agregado familiar (FFH, 17 de Agosto 1977). Do despacho exarado a 22 de Agosto de 77, o SEHU homologa as rendas propostas, mas “*Tendo, (...), sido publicada a portaria 386 de 25 de Junho, contendo o modelo de fixação da renda, deverá o FFH procurar a possibilidade de negociar a actualização das rendas em função dos rendimentos dos agregados (...).*” (FFH, 17 de Agosto 1977). Contudo, o acatar da obrigatoriedade da aplicação da portaria, que pressupunha a actualização anual das rendas, não é efectuado e é regularizada a ocupação ilegal dos fogos de habitação social sitos no bairro das Amendoeiras ao arrepio do regulamentado no Decreto-Lei 294/77 e sem a celebração generalizada de um contrato de arrendamento.

Por se considerar que o FFH se encontrava “*(...) numa situação insusceptível de reconversão para a prossecução dos objectivos da política habitacional do Governo*”, pelo Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio, é promulgada a sua extinção. Após a sua extinção, segue-se um vazio institucional que viria a ser preenchido com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/83, que estabelece um novo quadro de repartição de competências entre os diferentes níveis da Administração. Considerando que estas alterações estruturais, na orgânica da Administração Pública, privilegiam o financiamento de programas habitacionais de interesse social promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado, revela-se necessário definir *habitação social*. Neste *elencar* é novamente estipulada a obrigatoriedade da sujeição ao regime de arrendamento social e sequente actualização anual, em função da variação percentual dos rendimentos e do salário mínimo nacional, ou, da alteração dos rendimentos e composição do agregado familiar (art. 9.º a 12.º), agora definido pela Portaria 288/83, de 17 de Março.

Contudo, a liberalização revelou-se inadaptada para a resolução do problema e reclama, novamente a indispensabilidade dos programas de promoção directa articulados com uma política de subsídios, de forma a que se institua uma renda em função do rendimento do agregado familiar ocupante (IX Programa de Governo, 1983-1985:61-62)¹⁷.

Com o objectivo de financiamento da habitação social através de linhas de crédito destinadas à aquisição de terrenos e infra-estruturação de solos e, à construção de habitação social para venda ou arrendamento promovidas pela variedade de promotores existentes, e face ao vazio orgânico (*Preâmbulo*), o Decreto-Lei 177/84, de 25 de Maio, cria o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Decreto-Lei 202-B/86, de 22 de Julho, aprova a lei orgânica do INH.

Reconhecida a indispensabilidade da actualização generalizada das rendas, a Lei 46/85, de 20 de Setembro, vem versar sobre os regimes de renda livre, condicionada e apoiada nos contratos de arrendamento para habitação. As rendas, qualquer que seja o regime aplicável, ficam sujeitas a actualizações anuais (art. 6.º). É ainda disposta a sujeição (art.9.º) ao regime de renda apoiada nos prédios construídos ou adquiridos, para arrendamento habitacional, pelo Estado e pelos seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais e pelas instituições particulares de solidariedade social (IPSS) com o apoio financeiro do Estado. A actualização da renda e o regime de subsídio à renda desses prédios continuavam a reger-se pelos preceitos legais em vigor até que o Governo fixasse o regime geral de arrendamento da habitação social. Neste sentido, pela Portaria n.º 846/85, de 8 de Novembro, é determinado que nos contratos de arrendamento em vigor que tenham por objecto fogos do ex- FFH (nos quais se inclui o bairro da Zona I/ das Amendoeiras) não se fará a revisão dos mesmos para aumento de rendas habitacionais até que sejam estabelecidos novos critérios de actualização.

Em 1987, é novamente enfatizada a necessidade de “ (...) *[p]rosseguir a acção eminentemente social de criar condições para que as famílias de menores recursos tenham acesso à propriedade habitacional (...)*” (XI Programa de Governo, 1987-1991: 60). Determinadas as orientações programáticas, pelo Decreto-Lei 88/87, de 26 de Fevereiro é criado o IGAPHE (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado), instituto público com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (art. 1.º). No preâmbulo, volta-se a referir que a extinção do FFH “ (...) *criou um vazio orgânico em matéria de gestão, conservação, e alienação do seu património habitacional*”. Afirma-se que a política do Governo no sector da construção e habitação dirige-se a incrementar e apoiar o desenvolvimento de programas prosseguidos pelas câmaras municipais, cooperativas de habitação e empresas privadas, uma vez que o passado recente demonstrou claramente a “ (...) *falência do desenvolvimento de políticas de habitação social de promoção directa da administração central*”. Acrescenta-se que, constituindo as

¹⁷ É de referir que os Programas de Governo referenciados na dissertação foram consultados em <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/> (20-03-2009)

habitações sociais um instrumento de política habitacional, “ (...) *justificar-se-á que o Estado mantenha em bom nível de conservação um conjunto de casas para acorrer a situações familiares de maiores carências*”. Porém, um tal património “ (...) *deve manter-se em limites restritos*” quer porque “ (...) *deve ser olhado como uma solução provisória ou transitória*” quer porque “*a figura do Estado administrador de casas não é fácil, gera desperdícios e irracionalidades e implica encargos pesados para o Orçamento do Estado*”. Sendo já excessiva a presente dimensão do património do ex-FFH, “ (...) *torna-se altamente recomendável proceder à alienação de número significativo de habitações*”, e não apenas por razões económicas como pelo facto de o acesso à propriedade por parte de famílias de menores recursos poder constituir “ (...) *uma acção eminentemente social*”. “*Aí entronca, pois uma das atribuições fundamentais e um dos maiores desafios do novo Instituto: desinvestir parte do seu património habitacional e afectar as receitas emergentes à redução da enorme dívida do ex-FFH*”.

Considerando que a entrada em vigor da Lei 46/85, de 20 de Setembro, permitiu o descongelamento das rendas habitacionais e “ (...) *assim o justifica uma política de justiça social*” (prevê o Preâmbulo), a Portaria n.º 912/87, de 30 de Novembro, revoga a Portaria n.º 846/85, de 8 de Novembro que tinha congelado as rendas dos fogos do ex-FFH, nomeadamente do bairro das Amendoeiras. Todavia, as rendas dos fogos do bairro das Amendoeiras não são sujeitas a actualização nem ao regime social previsto nas sucessivas portarias desde 1977.

Perante o fracasso na gestão do parque habitacional do Estado, a partir de 1988, a “ (...) *alienação impõe-se por diversas razões. (...) [P]orque (...) a habitação social (...) deve ser encarada (...) como solução provisória ou transitória (...) para além de que a figura do Estado «administrador de casas» gera desperdícios e irracionalidades com pesados encargos para o próprio Estado. (...) Em segundo lugar a alienação dos fogos não é meramente uma questão económico-financeira: constitui uma acção eminentemente social (...)*”. - Por último, e na medida em que se considera que a alienação dos fogos é muitas vezes a única forma de regularização das situações irregulares, é publicado o Decreto-Lei 141/88, de 22 de Abril que regula a alienação dos fogos de habitação social.

Com a promulgação do Regime do Arrendamento Urbano, pelo Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, é determinado pelo artigo 82º, n.º 2 que “*ficam sujeitos ao regime de renda apoiada os prédios construídos ou adquiridos para arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais e pelas instituições particulares de solidariedade social com o apoio financeiro do Estado*”. No nº 3 do mesmo artigo, é determinado que o regime de renda apoiada fica sujeito a legislação própria aprovada pelo Governo.

Com o XII e XIII Governo Constitucional (de 1991 a 1995, e, de 1995 a 1999) é enfatizada a necessidade da criação e dinamização de um mercado de arrendamento a funcionar de forma estabilizada, inclusive através do reforço de subsídios de renda; a da eliminação dos bairros de barracas, promovendo o realojamento das famílias carecidas, e, a de criação de melhores condições para a aquisição de casa própria. (XII Programa de Governo, 1991-1995: 84; XIII Programa de

Governo, 1995-1999: 97). Assim, na decorrência do *Programa Nacional de Luta contra a Pobreza*, é concebido o Programa PER (Programa Especial de Realojamento), previsto no Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio. Novamente, é determinado (pelo art. 13.º) que os fogos construídos ou adquiridos ao abrigo do PER, devem ser atribuídos em regime de renda apoiada. Este DL cria, também (pelo art. 19.º), a possibilidade de se proceder à transferência gratuita dos bens imóveis da propriedade do IGAPHE, “*sem qualquer contrapartida*” para os Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. De igual modo, sem carácter obrigatório, o município poderá alienar esses fogos aos respectivos arrendatários, conforme o previsto no DL 141/88, de 22 de Abril.

Reconhecendo que os imóveis sujeitos ao arrendamento social encontram-se ainda vinculados a mecanismos vários de actualização de renda pouco funcionais e que têm contribuído para uma acentuada e acelerada degradação do parque habitacional afecto ao arrendamento social, declara-se a necessidade de reformular e uniformizar os regimes de renda, de modo a que a todas as habitações destinadas a arrendamento e cariz social se aplique um só regime – o regime de renda apoiada - previsto no Decreto-Lei 166/93, de 7 de Maio. Este regime baseia-se na existência de um preço técnico e de uma taxa de esforço determinada em função do rendimento, que, evoluirá em função deste, e da composição do agregado familiar. Para a determinação do valor da renda, os arrendatários devem declarar os respectivos rendimentos à entidade locadora anual, bienal ou trienalmente, conforme a opção desta.

Com o programa do XIV e XV Governo Constitucional revela-se a intenção de promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada da cooperação entre o Estado, as Autarquias locais e outros agentes para a consolidação de um parque público de arrendamento requalificado, equipado e integrado no tecido urbano (XIV Programa de Governo, 1999-2002: 46; 40; XV Governo Constitucional (2002-2004: 191). Constitui-se, igualmente, como determinante reorganizar a presença do Estado com a fusão num só organismo dos dois institutos existentes - INH e IGAPHE. Com o Decreto-Lei 243/2002, de 5 de Novembro, procede-se à fusão do IGAPHE com o INH e a consequente extinção do IGAPHE na condição de ser extinto quando se verificar a transmissão do património imobiliário que geria no âmbito das suas competências (art.2.º).

Enquadrada na Lei 159/99, de 14 de Setembro (*Lei-quadro de Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais*) e no Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio, a Câmara Municipal de Lisboa, considerando que a descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade e do reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, e, que uma maior eficácia na gestão do parque habitacional obtêm-se pela maior proximidade geográfica dos Municípios e pelo conhecimento das suas realidades sociais no âmbito da habitação social, propõe-se à transferência gratuita dos bens imóveis e dos respectivos direitos e obrigações, do concelho de Lisboa, propriedade do IGAPHE.

Paralelamente, pelo Decreto-Lei 271/2003, de 28 de Outubro, o Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio, é sujeito a alterações. Pelo n.º 2 do artigo 19.º, é prevista a possibilidade, no caso de municípios que não pretendam adquirir o património, do IGAPHE transmiti-lo nas mesmas condições para IPSS, desde que prossigam fins assistenciais e demonstrem capacidade para gerir aquele património. Em conformidade, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei 107-B/2003 (Orçamento de Estado para 2004), prevê que o IGAPHE pode, *sem exigir qualquer contrapartida*, transferir para IPSS. Alteração legislativa indispensável no concelho de Lisboa face o órgão de controlo do poder executivo local (Assembleia Municipal de Lisboa), considerar, nomeadamente, que se “ (...) *achava inoportuno, e até de alguma irresponsabilidade, aceitar esse autêntico presente envenenado, vindo do Governo e do IGAPHE, sem que a Câmara tivesse negociado formas ou programas financeiros para proceder às obras de recuperação de que tanto careciam*” (AML, 23 Março 2004: 9).

Por forma a promover a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares e incentivar a reabilitação de habitações como soluções alternativas para alojamento daqueles agregados, o Programa PROHABITA (Programa de Financiamento para Acesso à Habitação), previsto no Decreto-Lei 135/ 2004, de 3 de Junho, garante a reabilitação e/ ou a construção somente em situação de necessidade urgente de alojamento, mediante a celebração de acordos de colaboração entre os municípios e o INH (art. 2.º).

Com o programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005), “ (...) *a execução dos programas de realojamento das famílias de baixos recursos, (...) aproveitando sempre que possível o património habitacional já existente e que se encontra degradado*”, assume-se com índole de orientação central da política de habitação” (XVI Programa de Governo: 171)

Dada a publicação da Lei 107-B/2003, de 31 de Dezembro, a matéria da transmissão do património imobiliário (IGAPHE), passa a ter novo enquadramento legal. Com o objectivo de “ *unificar e agilizar o processo de transferência do referido património para outras entidades*” ao dispor que o IGAPHE pode, *sem exigir qualquer contrapartida*, transferir o património inclusive para IPSS, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2004, de 21 de Maio aprova a metodologia e os critérios de selecção dos candidatos à transferência. Em consonância com a Resolução, a 1 de Junho de 2004, o IGAPHE publicita, um *Convite de Transferência Gratuita do Património Habitacional do Estado no Concelho de Lisboa* (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 1 de Junho 2004: 17), com os requisitos, lista do património a ceder gratuitamente (em regime de arrendamento habitacional e não habitacional), critérios de selecção e análise das candidaturas. Dirigido às entidades previstas no artigo 5.º da Lei 107-B/2003, de 31 de Dezembro, para que estas, querendo, declarem por escrito, estarem interessadas em “ (...) *[r]eceiver, sem qualquer contrapartida, a totalidade do património identificado (...), incluindo espaços existentes de uso público e equipamentos, bem como os direitos e obrigações a estes relativos*”.

Entre outras, a IPSS – Fundação D. Pedro IV - candidata-se à transferência do património, a 18 de Junho de 2004. Conforme previsto no convite “ (...) *declara aceitar receber, sem qualquer*

contrapartida, a totalidade do património (...) bem como os direitos e obrigações a estes relativos". Ao requisitos previstos, acrescenta " [d]e relevar, ainda que a Fundação pretende não alienar o património que se propõe receber, já que o destina à ampliação da sua acção social corrente". (FDPIV, 18 de Junho 2004).

Por deliberação tomada pelo Conselho Directivo do IGAPHE em 25 de Janeiro de 2005, é decidido adjudicar a transferência gratuita do património habitacional, situado no concelho de Lisboa, a esta IPSS, na sequência da proposta apresentada pela Comissão de Avaliação e Selecção de Candidaturas (IGAPHE, 31 de Janeiro 2005).

Nos termos da lei vigente (n.º 2, do artigo 4.º da Lei 55-B/ 2004, de 30 de Dezembro), a transferência de propriedade é celebrada mediante Auto de cessão, a 1 de Fevereiro de 2005¹⁸, nos termos e nas condições constantes de onze cláusulas, nomeadamente a da agência cessionária *só poder alienar* os fogos aos respectivos moradores nos termos e condições constantes do Decreto-lei n.º 141/88, de 22 de Abril (Cláusula 4.ª) e a de *o arrendamento dos fogos destinados a habitação ficar sujeito ao regime de renda apoiada* (Cláusula 5.ª) (IGAPHE/ FDPIV, 1 de Fevereiro 2005).

Em consonância com o programa anterior, o XVII Governo Constitucional (2005-2009) enfatiza o objectivo de promover o recurso à reabilitação em detrimento da construção nova, nomeadamente na reabilitação de habitação social, e, ao visar dinamizar este mercado de arrendamento, anuncia uma mudança de paradigma – de uma política de habitação social para uma política social de habitação (MAOTDR, 2007: 87). A política de habitação assenta em três eixos de intervenção: dinamização do mercado do arrendamento, novas políticas sociais e requalificação do tecido urbano. Neste enquadramento programático, assumem-se como prioritárias, entre outras a revisão da legislação na área do arrendamento social; a utilização de parcerias público-privado na reabilitação de imóveis para arrendamento; e, o recurso a parcerias com entidades privadas e da economia social para a gestão do parque do parque de arrendamento do Estado (XVII Programa de Governo: 100-102).

No mesmo quadro legislativo, a Lei 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005), adita a faculdade de alienação e a sujeição dos arrendamentos dos fogos ao regime de renda apoiada previsto no DL 166/93 (disposições vertidas no Auto de Cessão).

Contudo, apesar da formulação e publicação da obrigatoriedade da actualização das rendas, prevista nos diversos regimes de renda publicados de 1977 a 1993, após a estipulação das rendas estabelecidas pelo Despacho do SEHU de 1976, as rendas (durante 30 anos) não foram sujeitas à actualização prevista na legislação. A Fundação cessionária confronta-se com esta realidade e a da generalidade dos moradores não terem celebrado um contrato de arrendamento reduzido a escrito.

¹⁸ É de referir que a 17 de Maio de 2005, este Auto de Cessão foi sujeito a rectificação por " (...) Após a transferência, constatou-se que por lapso, fazem parte (...) prédios [um situado na freguesia de Campolide e na de Mercês] cujo direito de propriedade não poderá ser transferido para a Fundação (...), uma vez que apesar de se encontrarem sob gestão do IGAPHE não são de facto propriedade deste Instituto (...) ". (IGAPHE/FDP IV, 17 de Maio 2005).

Em conformidade com o Auto de Cessão, a agência cessionária, em 8 de Julho de 2005, delibera a aplicação do Regime de Renda Apoiada a partir de 1 de Janeiro de 2006, sujeita à aplicação de um critério de transição (no período de 1 de Janeiro a 1 de Dezembro de 2006) de cobrança de 70% do valor da renda apoiada; e, ao abrigo do PROHABITA, via protocolo de cooperação entre a Fundação, INH e CML, candidatar-se como entidade beneficiária de financiamento para obras de recuperação e reabilitação das fracções e prédios dos bairros transferidos (FDPIV, 27 Dezembro 2005).

Em consonância com o eixo programático definido pelo novo paradigma, em Setembro de 2005, a SEOTC em ofício enviado ao IGAPHE determina que a directriz adoptada, em matéria de património edificado habitacional, (...) *é a de evitar a sua alienação e/ou transferência de forma a possibilitar ao Estado a prossecução de uma verdadeira política de realojamento e habitação social*” (SEOTC, Setembro 2005).

Todavia, a aplicação da lei pela Fundação cessionária após 30 anos de lassidão da Administração Pública, é alvo de contestação por parte dos seus destinatários – os moradores do bairro das Amendoeiras desde a ocupação de 1974/75. A contestação assume as variadas formas. Com a aplicação de um Questionário para a recolha de dados referentes aos rendimentos e composição dos agregados familiares, e estado de conservação do património, iniciam-se as exposições dirigidas à agência estatal responsável pelo processo de implementação da política de transferência do parque de arrendamento público (IGAPHE) a fim de “ (...) *contestar a forma abusiva e de desrespeito com que foram tratados (...) e que reconsiderem toda esta situação criada por má fé e efectuem a entrega das casas aos seus próprios moradores, que são os legítimos donos*”. (IGAPHE, 28 Outubro 2005). Em resposta, a agência estatal informa sobre o quadro legal em que foi feita a transferência, o processo de selecção da entidade cessionária, bem como o facto de as determinações avocadas pelos moradores serem “ (...) *destituídas de fundamento legal*”, concluindo que “ (...) *não pode (...) reconsiderar todo o processo de transferência patrimonial, nem efectuar a entrega dos fogos aos moradores, os quais, como é sabido, não são os seus legítimos proprietários, mas tão só, arrendatários (...). Aliás, nunca foi demonstrada por parte quer do (...) «FFH», quer do IGAPHE qualquer intenção de que os fogos viessem mais tarde a constituir património dos moradores, (...) fogos dos quais (...) são, e continuam a ser, arrendatários, como é consabido, em resultado da legalização das ocupações verificadas no pós-25 de Abril de 1974. Por outro lado, (...) a Fundação D. Pedro IV, poderá, caso entenda conveniente, proceder à alienação dos fogos aos respectivos moradores (...).*” (IGAPHE, 28 de Outubro 2005) ¹⁹.

Contudo, embora dada a explanação legal pela agência estatal, a *Comissão de Moradores* (composta por familiares ou elementos da Comissão de 1974) *convicta* que o pagamento de uma “renda fixa” desde a data de ocupação dos fogos resultaria de uma atribuição em regime de propriedade resolúvel, e não da lassidão da Administração Pública, inicia a contestação nas instâncias jurídicas.

¹⁹ É de referir que este documento foi enviado à Fundação cessionária para efeitos de conhecimento da exposição dos moradores e respectiva resposta elaborada pelo IGAPHE (Ofício 02238, de 28 de Outubro de 2005).

Inicia-se a contestação da aplicação da renda, nomeadamente, com fundamentos baseados em *promessas* dos responsáveis políticos da época de não alteração de rendas; de venda sujeita a uma condição resolutive de 25 anos; na inexistência de obras efectuadas pelo FFH e IGAPHE, e, na ilegitimidade de aplicação do regime de renda pela IPSS cessionária dada a inaplicabilidade e não vinculação dos moradores a qualquer regime de arrendamento social (TAFL, Processo Cautelar n.º 2879/05.OBELSB; TAFL, Processo Cautelar n.º 408/06.8BELSB).

Liderados pela Comissão de Moradores e com a conjuntura política das eleições presidências favorável à notoriedade e ao sensacionalismo dos órgãos de comunicação, iniciam-se as manifestações dos moradores, a publicação de notícias sobre as rendas aplicadas e a agência cessionária, bem como a apresentação de petições dos moradores²⁰ e grupos parlamentares²¹ à Assembleia da República (AR), à Assembleia Municipal de Lisboa (AML) e à Câmara Municipal de Lisboa (CML), substanciadas nas eventuais promessas de aquisição das habitações efectuadas pelo FFH, sob uma condição resolutive de 25 anos de renda técnica - *de prestações fixas* - que nunca foram alteradas nem pelo FFH ou pelo IGAPHE. Quadro perpetuado durante 30 anos que agravado pela inexistência de obras de conservação, consubstancia, para os destinatários da política, a consequente aplicação ilegal e ilegítima do regime de renda apoiada pela entidade cessionária.

Contestações que, embora contestadas pela agência cessionária (FDPIV, 10 Janeiro 2006; FDPIV, 26 Junho 2006), obtiveram eco nos grupos políticos que se revelam na promoção de sessões públicas²², nas moções aprovadas por unanimidade²³ no sentido do Governo reconsiderar o processo de transferência do património para a IPSS e de encontrar as soluções adequadas à situação, acautelando as *legítimas expectativas* das famílias residentes relativas à alienação do património; de suspender os actos promovidos pela Entidade cessionária -ou seja a aplicação do regime de renda apoiada; bem como da possibilidade, no caso de não se terem cumprido todos os preceitos legais da transferência, do governo retomar a propriedade destes fogos e de transmitir a mesma aos actuais inquilinos.

Paralelamente, as diligências efectuadas pela agência cessionária para a candidatura ao PROHABITA são infrutíferas face à indisponibilidade da CML (DMH-CML, 6 de Março 2006; DMH-CML, 29 Junho 2006) embora, paradoxalmente, a agência estatal financiadora (INH) demonstre a sua disponibilidade (INH, 4 Maio 2006; INH, 18 Janeiro 2007).

²⁰ A 12 de Dezembro de 2005, requerem uma audiência ao Presidente da Assembleia da República (Comissão de Moradores do IGAPHE, 12 de Dezembro 2005).

²¹ A 22 de Dezembro de 2005, o Grupo Parlamentar Municipal do Partido Socialista apresenta a Moção n.º 35/ AML/ 2005.

²² Pela Secção de Marvila do Partido Socialista é promovida uma sessão pública no ISEL com o Slogan- “ *Marvila Solidária – Bairro dos Lóios, Bairro das Amendoeiras, Fundação D. Pedro IV – Problema a Resolver, Participe!*” (SM-PS, 28 de Janeiro 2006)

²³ O Requerimento (05/01/06 – 1228/X – AC) – “ *Doação dos fogos habitacionais dos bairros municipais das Amendoeiras e dos Lóios, em Lisboa, feita pelo IGAPHE à Fundação D. Pedro IV*” apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (GP-PS, 6 de Janeiro 2006); a 25 de Janeiro de 2006 é aprovada por unanimidade a Proposta 36-A/2006 apresentada pelos Vereadores do PCP na sessão pública da Câmara Municipal de Lisboa (PCP, 25 de Janeiro 2006); A 20 de Junho de 2006, é aprovada por unanimidade pela Assembleia Municipal de Lisboa a Moção n.º 4 apresentada pelo Grupo Municipal do Partido Socialista – Bairro das Amendoeiras e Lóios (AML, 20 de Junho 2006)

De igual modo, revela-se estéril a disponibilidade da IPSS para prestar os esclarecimentos julgados necessários aos órgãos políticos, aos *media*, bem como a apresentação dos resultados obtidos pela aplicação do regime de renda apoiada ao SEOTC *que* explanam: a adopção do regime de renda apoiada e respectivo critério de aplicação gradual; a metodologia adoptada; os projectos sociais desenhados e efectuados, os protocolos celebrados com entidades locais, o valor de dívida acumulado pelo IGAPHE durante 30 anos face ao incumprimento dos moradores e a não cobrança coerciva das mesmas pelas sucessivas agências estatais. É igualmente apresentada uma análise comparativa do valor de renda aplicado antes e após a aplicação da RA (Dezembro de 2005 e Janeiro de 2006) que revela que se no bairro das Amendoeiras, após a aplicação da renda apoiada, 23% das rendas baixaram e 62% das rendas aumentaram comparativamente a Dezembro de 2005; e que, 70% das rendas apoiadas aplicadas eram menores que 50€ (FDPIV, 6 de Fevereiro 2006).

Tendo em consideração que as diligências executadas junto da CML para proceder à candidatura ao programa PROHABITA, no período de Março a Dezembro de 2005 (FDP IV, 27 de Dezembro 2005; FDP IV, 6 Janeiro 2006), não têm sucesso, a Fundação solicita, com conhecimento à SEOTC (FDPIV, 13 Março 2006), o apoio da AML (sem sucesso) para a manifestação do interesse junto da CML para a celebração de protocolos e Acordos inerentes à candidatura do PROHABITA, bem como a disponibilidade para alargar o período de transição para a aplicação da Renda Apoiada. No mesmo ofício reforça a sua posição contra “ (...) a hipótese de alienação do património aos actuais inquilinos, já que considera que esta impossibilita a utilização futura desta habitação social por famílias carenciadas, famílias que não têm capacidade de comprar habitação.” (FDPIV, 13 Março 2006).

Paralelamente, a 19 de Abril de 2006, a *Comissão de Moradores do IGAPHE do Bairro das Amendoeiras* promove uma manifestação à porta da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC). Nos panfletos distribuídos, inclusive à porta da Fundação D. Pedro IV, publicitam, nomeadamente: “*Visto ser necessário demonstrar ao Governo a nossa força e determinação na luta pelas nossas casas, iremos protestar contra a doação gratuita das 1400 habitações à Fundação D. Pedro IV, denunciar as rendas ilegalmente impostas pela mesma, desmascarar a Corrupção na Fundação D. Pedro IV e do seu presidente (...), exigir a sua Extinção e que os responsáveis por esta negociata e por este roubo sejam punidos. As casas devem pertencer a quem as pagou e a quem as conservou durante 30 anos (...) Que se cumpram os acordos celebrados com o Estado, em 1974*” (COMISSÃO DE MORADORES DO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS, 19 de Abril 2006).

Tendo em conta “ (...) a situação do «património habitacional edificado» em Chelas (...), o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC) solicita que a Procuradoria-Geral da República (PGR) se pronuncie²⁴, entre outras, sobre: *Avaliação da suficiência e da adequação das cláusulas e condições estabelecidas no auto de cessão para assegurar o interesse público;*

²⁴ O qual elaborado como Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 11 de Maio de 2006 e publicado a 8 de Agosto de 2006, no Diário da República, 2.ª série - N.º 152 - pp. 14317-14335).

Apreciação da validade das exigências que a Fundação faz aos moradores; Averiguar se existem compromissos juridicamente válidos assumidos pelo IGAPHE perante os moradores e, Qual o regime de renda aplicável, e relativamente às quais se exaram as respectivas conclusões:

- Aplicação da renda apoiada pela agência cessionária conforme os preceitos legais previstos, contudo numa dimensão económico-financeira sobrevalorizada, já que a “(...) aplicação em 2005-2006 do regime de renda apoiada a rendas fixadas há cerca de 30 anos demandaria (...) que se fixasse um período de tempo significativo com vista à aplicação progressiva e faseada do regime de renda apoiada” (Parecer 26/ 2006, de 8 de Agosto 2006: 14331)

- A inexistência de compromissos juridicamente válidos assumidos pelo IGAPHE perante os moradores, isto é, de documentação comprovativa de promessas relacionadas com a transmissão da propriedade dos fogos, com o pagamento de uma «renda fixa» não sujeita a actualização e com a não aplicação do regime de renda apoiada - “ (...) Saber «qual deverá ser o regime de renda aplicável» — obtém na lei, ao menos no plano formal, uma resposta tabelar: o arrendamento dos fogos destinados a habitação (...) fica sujeito ao regime de renda apoiada (...)”. (Parecer 26/ 2006, de 8 de Agosto 2006: 14329)

- “A cristalização das rendas [durante 30 anos] não significa que tenha sido pactuado um regime de «renda fixa», mas tão-só que as rendas permaneceram inalteradas não obstante o decurso de um largo período de tempo”. Parecer 26/ 2006, de 8 de Agosto 2006: 14329)

- A prescrição de os fogos só poderem ser alienados aos respectivos moradores não confere a estes o direito (potestativo) de exigirem a venda, nem isto resulta do regime do Decreto-Lei n.º 141/88. (Parecer 26/ 2006, de 8 de Agosto 2006: 14332)

A SEOTC, alegadamente consubstanciada no Parecer da PGR e considerando que “ (...) no seguimento dessa transferência, verificaram-se conflitos, com repercussão pública, entre os moradores e a Fundação sobre o sentido e alcance de algumas cláusulas do (...) “, entre Agosto e Outubro de 2006, apresenta propostas de aditamento ao Auto de Cessão à agência cessionária prevendo, designadamente, a estipulação da obrigatoriedade da possibilidade dos moradores adquirirem os fogos, da actualização do valor da renda resultante da aplicação do regime de renda apoiada dever ser feita de forma faseada ao longo de cinco anos e a sua aplicação pressupor uma reavaliação do estado de conservação dos imóveis realizadas pelo INH, bem como, no acréscimo da renda resultante do processo de actualização, ser compensado o custo das obras de conservação e reabilitação comprovadamente efectuada a expensas dos moradores (SEOTC, 9 Agosto 2006; 13 Outubro 2006).

Em resposta à proposta de modificação unilateral do Auto de Cessão, a agência cessionária informa o SEOTC da sua posição quanto à proposta de aditamento, nomeadamente: a manifestação da falta de legitimidade da SEOTC para a alteração face à personalidade jurídica do IGAPHE; da ilegalidade do estabelecimento da obrigatoriedade de alienação dos fogos aos moradores face à somente

previsão da *faculdade* de alienação prevista na lei; da ilegalidade da sequente alteração do objecto do auto de Cessão e simultânea violação do equilíbrio financeiro *indispensável à recuperação, manutenção e acção social*; da injustiça da alienação a efectuar que possa *redundar em mais valias com futuras alienações no mercado livre de habitação*; da *ilegitimidade de obrigação de recuperação do património sem a previsão da celebração do PROHABITA e da negligência da aplicação do regime geral das compensações estabelecido no Novo Regime de Arrendamento Urbano no que se refere às obras realizadas pelos moradores*. (FDP IV, 20 Setembro 2006; FDP IV 20 Outubro 2006)

Embora, paralelamente, as instâncias jurídicas decidam julgar improcedente o pedido de suspensão de eficácia da deliberação de aplicação da Renda Apoiada (a 1.^a providência cautelar instaurada pelos membros da Comissão de Moradores) (TAFL, Processo Cautelar n.º 2879/05, 7 de Agosto 2006; TCAS, Recurso Jurisdicional n.º 1949/06), as contestações à aplicação da renda apoiada continuam. Convencidos da ilegalidade da aplicação da renda apoiada, alguns dos moradores reclamam a aplicação da mesma à Provedoria de Justiça (PJ) e prosseguem as manifestações públicas à porta da SEOTC. Contudo, é determinado o arquivamento do processo por concluir que o aumento de renda foi calculado pela aplicação legal do regime de renda apoiada, bem como por não procederem também as expectativas de aquisição de fogos (PJ, 13 Setembro 2006).

Face à posição manifestada pela agência cessionária, a SEOTC face ao “ (...) *forte clima de instabilidade e conflitualidade entre os moradores dos Bairros (...) e a Fundação (...), resultante de divergências entre ambos quanto à actualização dos valores de rendas, (...) à clarificação dos compromissos assumidos pelo IGAPHE perante os moradores, ao estado de conservação do edificado e ao modo de gestão do património transferido, merecedor até de ampla repercussão pública (...)*”, reitera a proposta de modificação unilateral do Auto, concluindo que a “ (...) *adopção por acordo desta nova versão (...) apresenta-se, (...) como a única solução viável para impedir que a prossecução do interesse público da boa gestão do património habitacional com a vocação social (...) fique irremediavelmente comprometida.*” (SEOTC, 13 Outubro 2006). Com esta proposta é reiterada a obrigatoriedade de alienação do património aos moradores actuais do bairro das Amendoeiras, da recuperação do património sem previsão do apoio do PROHABITA, e, a sujeição da aplicação gradual do regime de renda apoiada aos restantes moradores (de acordo com o proposto pela Fundação). (SEOTC, 13 Outubro 2006).

Novamente, a Fundação ao considerar que a sua proposta ao Aditamento “ (...) *dá execução ao cumprimento da lei e promove inequivocamente a defesa do interesse público, já que mantém o património transferido na esfera da acção da utilidade pública (...)*” declina a proposta do SEOTC por considerar que as divergências citadas “ (...) *não foram resultantes da actualização dos valores das rendas, mas sim de reivindicação dos moradores da titularidade da propriedade em regime de propriedade resolúvel*” (FDPIV, 20 Outubro 2006), pressuposto assumido como ilegal e ilegítimo face às conclusões da PGR quanto à legalidade e obrigatoriedade de aplicação do regime de renda

apoiada e a inexistência de compromissos juridicamente válidos que procedam às expectativas de aquisição dos fogos manifestadas pelos moradores (FDPIV, 20 Outubro 2006).

Ocorridas alterações no pelouro da Habitação na CML, em Março de 2007 (FDP IV, 7 de Março 2007; FDP IV, 16 de Março 2007) a Fundação apresenta (sem sucesso) propostas de construção de habitação social (destinadas ao arrendamento social nos termos do regime de renda apoiada) e/ou aquisição de edifícios municipais a recuperar ao abrigo do PROHABITA, face o número reduzido de habitação social disponível para realojamento de famílias carenciadas também sentidas pela CML. Adstrita a estas propostas é igualmente apresentada a disponibilidade para alienar uma percentagem destas habitações a construir ou recuperar às famílias do bairro das Amendoeiras.

Contudo, acrescenta um pressuposto – *“(...) a alteração legislativa indispensável à actualização dos valores de venda de habitação social nos termos do Decreto-lei n.º 141/88, de 22 de Abril, que afira os preços de venda ao nível da avaliação fiscal no âmbito do Imposto Municipal sobre Imóveis de fogos de habitação social”*. (FDP IV, 16 de Março 2007)

Embora esta proposta tenha sido enviada com conhecimento do SEOTC, a Fundação renova o envio da mesma, bem como a proposta de alteração legislativa do Decreto-Lei 141/88, de 22 de Abril. Em resposta a esta proposta, bem como à audiência solicitada ao SEOTC para esclarecimento sobre as dissonâncias entre o previsto em matéria de política de habitação e as práticas adoptadas por este organismo, o Gabinete do SEOTC esclarece (SEOTC, 22 de Março 2007):

“(...) É ao Governo que se encontra constitucionalmente cometida a prossecução das atribuições do Estado em matéria de habitação, competindo-lhe ponderar e adoptar as medidas adequadas à execução da política no sector, designadamente ao nível das decisões legislativas. Nessa sede, está a ser ponderada a revisão do regime de alienação e oneração do património habitacional do IGAPHE. A este respeito, deve V. Exa. ter presente que quer o escopo das alterações reputadas necessárias, quer o âmbito de aplicação do regime legal em causa muito transcendem as preocupações expressadas pela Fundação (...).”

Paralelamente, e face à impossibilidade da SEOTC proceder à modificação unilateral do Auto dada a autonomia administrativa da agência estatal, o IGAPHE, em reunião de 8 de Março de 2007, *“(...) Tendo observado os graves conflitos que vêm ocorrendo entre a Fundação (...) e os moradores (...), reconhece que os mesmos têm como uma das suas causas a falta de explicitação adequada de disposições do Auto que assegurem o referido carácter social da gestão dos bens cedidos (...) e concluindo (...) ser necessário modificar os termos do Auto (...), de forma a explicitar as referidas obrigações e assegurar uma mais adequada prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos moradores do património transferido (...)”*, delibera modificar unilateralmente, ao abrigo do art. 180.^a, alínea a) do CPA, o Auto de Cessão, a fim de obrigar à alteração anteriormente proposta pelo SEOTC, nomeadamente à alienação dos fogos aos respectivos moradores do bairro das Amendoeiras. (IGAPHE, 8 de Março 2007)

Paralelamente, a Fundação, em resposta à deliberação do Conselho Directivo do IGAPHE, reitera a sua discordância por considerar que a natureza e objecto do contrato não permitem a sua modificação unilateral quanto à obrigatoriedade de alienação e alteração do processo de aplicação do regime de renda apoiada, bem como face a eventual modificação não respeitar o equilíbrio financeiro conforme o previsto nas disposições legais que a regem. (FDP IV, 21 de Março 2007).

Contudo, em 3 de Maio de 2007, o Conselho Directivo do IGAPHE, ao arrepio do explanado aos moradores em Outubro de 2005 e do parecer da PGR, delibera, novamente, modificar unilateralmente o Auto de Cessão, a fim de obrigar à alienação dos fogos do bairro das Amendoeiras, por considerar que “ (...) *a modificação pretendida nem altera o objecto nem descaracteriza o tipo de contrato, impondo apenas ao cessionário uma nova obrigação, que se enquadra plenamente na finalidade específica da gestão social do património habitacional cedido. Ora é esta a finalidade que justifica a particularidade do regime e a própria gratuidade do Auto de Cessão do património habitacional, (...); e por se impor a modificação unilateral “ (...) face às razões de interesse público que estão na sua causa; (...) e por “ (...) a causa de modificação unilateral decorre[r] não só de uma diferente concepção de interesse público, que assenta na formulação de obrigações mais precisas e adequadas como contrapartida da gratuidade da cessão, e garantia de prossecução do interesse público por ela visado, mas também decorre do modo concreto como a Fundação procedeu à administração do património que lhe foi cedido*”. (IGAPHE, 3 de Maio 2007)

Na sequência das moções apresentadas pelos vários Partidos Políticos, em 23 de Maio de 2007, o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) apresenta à Assembleia da República o Projecto de Resolução n.º 210/X (GP-PCP, 23 Maio 2007), “(...) *tendo em consideração que a situação institucional e a actuação da Fundação (...) se afiguram insuportáveis num Estado de Direito Democrático (...)*” propondo que a “ (...) Assembleia da República, tendo em atenção a gravidade dos actos cometidos em nome da Fundação Dom Pedro IV, resolve recomendar ao Governo que promova:

- 1.º - *A extinção da Fundação Dom Pedro IV e a destituição dos seus Corpos Gerentes (...);*
- 2.º - *A reversão para o Estado do património do IGAPHE transferido para a Fundação Dom Pedro IV com salvaguarda dos direitos legítimos dos respectivos moradores;*
- 3.º - *A integração dos demais bens pertencentes à Fundação noutra instituição ou serviço, a designar pelo Governo, que esteja em condições de garantir a prestação dos serviços de acção social a seu cargo;*
- 4.º - *A realização das diligências necessárias para o apuramento de todas as responsabilidades civis e criminais relacionadas com ilegalidades cometidas em nome da Fundação Dom Pedro IV e com o respectivo encobrimento.*

Apesar das diligências efectuadas pela agência cessionária para esclarecimento das presunções apresentadas (FDP IV, 5 de Junho 2007; FDP IV, 21 de Junho 2007), a 21 de Junho de 2007 é

aprovada com unanimidade a reversão para o Estado do património do IGAPHE transferido para a Fundação D. Pedro IV, com salvaguarda dos direitos legítimos dos respectivos moradores. A IPSS por considerar que “ (...) gerou-se na Assembleia um consenso inequívoco quanto à necessidade da venda aos moradores das casas que habitam (...) [e que] fica sem sentido a manutenção na sua posse de um património agora destinado a ser alienado a particulares (...)” solicita ao Governo a reversão para o Estado do património recebido do IGAPHE (FDP IV, 25 de Junho 2007).

Pela Resolução da Assembleia da República n.º 30/2007, de 9 de Julho, é recomendada ao Governo a reversão para o Estado do património. Em consonância, em Setembro de 2007, é celebrado o Auto de Reversão – *Transferência de Património da Fundação D. Pedro IV para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana* (IHRU/FDPIV, 26 de Setembro 2007).

Após a reversão, em Dezembro de 2007, o IHRU, paradoxalmente, comunica a intenção de actualizar as rendas pela *continuidade* da aplicação do regime de renda apoiada, bem como a “ (...) intenção e compromisso de (...) proceder à venda dos fogos (...) aos moradores que se proponham adquiri-los, nos termos e condições legalmente definidas.” (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 5 de Dezembro 2007: 35; IHRU, 12 Dezembro 2007; O desejado compromisso, não foi aceite na íntegra pelos moradores, já que “ (...) os valores da compra propostos [entre os 14 e os 46 mil euros] são exagerados porque já pagámos prestações fixas ao longo de 30 anos”, ao que se acresce o valor de 75 euros por metro quadrado para a reabilitação dos bairros de Chelas²⁵.

Em virtude do atraso do processo de implementação da alienação, em Junho de 2008, os moradores do bairro das Amendoeiras, liderados pela respectiva Comissão, manifestam-se à porta do IHRU (PÚBLICO, 15 de Junho 2008). É acordado entre a comissão de moradores e o IHRU que a fixação do coeficiente de conservação será corrigida de forma a garantir a equidade em função do tipo de benfeitorias efectuadas pelos moradores, reflectindo-se assim num preço final abaixo do valor tabelado pelo Decreto-Lei n.º 141/88. Acordam, ainda, a aplicação de uma dedução de 20% em função do pagamento integral do preço de aquisição, bem como a fixação de um prazo mínimo de dois meses para a emissão da declaração do morador de exercício do direito potestativo a aquisição do fogo²⁶.

É de referir que embora a aplicação do regime de renda apoiada pela IPSS prevista no DL 166/93, de 7 de Maio, no Auto de Cessão e nas Leis do Orçamento de Estado para 2004, 2005, 2006 (Lei que regula a transferência do património do Estado para IPSS) e a não aceitação da alienação potestativa aos moradores tenha sido considerada, por órgãos de excelência (AR e SEOTC), como causa para a reversão do património – a sujeição do regime de renda apoiada bem como a alienação como faculdade da adquirente, continuou a ser preconizada nas sucessivas Leis do Orçamento para 2007 (Lei 53-A/ 2006, de 29 de Dezembro, alínea 3.ª e 4, do artigo 5.ª) e 2008 (Lei 67-A/ 2007, de 31 de

²⁵ http://jn.sapo.pt/2007/12/14/pais/amendoeiras_aplaude_venda_900_fogos.html (28-01-2008)

²⁶ http://www.expressodooriental.com/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=2&page_id=2750 (26-06-2008)

Dezembro, alínea 3.^a e 4, do artigo 5.^a). No mesmo sentido paradoxal, no “ *Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais*”²⁷ elaborado a fim do IHRU dotar-se de um *Plano Estratégico de Habitação para o período de 2008-2013* constituem-se como problemas e prioridades de intervenção, nomeadamente a (CET-ISCTE/ IRIC *et al*, s/d: 183-84):

- “*Lógica de ocupação vitalícia de fogos “sociais”= injustiça social/ incentivo ao “conformismo dos residentes”;*
- *A Alienação dos fogos sociais” a preços muitíssimo reduzidos”, permitindo a realização de mais valias a prazo às custas do Estado”;*
- *As dificuldades de gestão acrescidas devido: à Cobrança de rendas/valores desactualizados e à Reprodução de uma cultura de “inquilinato social” mesmo entre os novos proprietários que não assumem o estatuto de “condóminos”.*

²⁷ Disponível em http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html (08-05-2009)

2. AS CONSEQUÊNCIAS DO PAPEL DEMISSIONISTA DO ESTADO NA EMERGÊNCIA DE DISFUNÇÕES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No capítulo anterior debruçamo-nos sobre a evolução da política de habitação em Portugal, com especial destaque da política pública de arrendamento social e de transferência do parque de arrendamento público no caso do bairro das Amendoeiras, em Chelas.

Definidos os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, com a publicação do decreto 163/93, de 7 de Maio, é principiada uma das principais medidas de promoção indirecta, ao se prever a possibilidade de se proceder à transferência gratuita dos bens imóveis da propriedade do Estado, *sem qualquer contrapartida* para os Municípios, revelando a determinação do Estado em proceder a uma política de transferência do seu património de arrendamento social.

Na panóplia de Orçamentos de Estado aprovados para o período de 2005 a 2009, no que concerne à transferência do parque de arrendamento público, é adstrita a *obrigatoriedade* da aplicação do regime de renda apoiada a este património e a *faculdade* de alienação do mesmo aos moradores, em harmonia com o novo paradigma da política de habitação – a política social de habitação em detrimento da política de habitação social. É neste contexto legal e programático que a IPSS candidata-se à transferência do parque de arrendamento público, maioritariamente constituído pelo bairro das Amendoeiras, declarando, que não pretende alienar o património que se propõe receber, já que o destina à ampliação da sua acção social corrente.

Contudo, é confrontada com a não actualização das rendas desde a data de legalização da ocupação das mesmas (1976). De igual modo, é confrontado com as *exiguidades* de um processo de legalização de ocupação ilegal do parque de arrendamento público. Embora a ocupação ilegal dos fogos tenha ocorrido numa *mainstream social pós-revolucionária*, o processo de legalização é incompleto. Legalizado num enquadramento normativo que apenas prevê a regularização da ocupação em prédios pertencentes a entidades privadas, também não é respeitado o preceito legal da celebração de contrato de arrendamento. De igual modo, pelas sucessivas agências estatais responsáveis pela implementação, não é respeitada a sujeição do património aos regimes de renda social formulados de 1977 a 1993.

Considerando a obrigatoriedade da sujeição ao regime de renda apoiada, bem como da manutenção e reabilitação do património, a IPSS cessionária determina a aplicação do regime de renda apoiada e a candidatura ao PROHABITA. Contudo, na sua implementação é confrontada com *manifestações* de *descontentamento* dos destinatários quanto à aplicação da política pública. Manifestações de descontentamento, que embora alimentadas e apoiadas por grupos de interesses em contextos de propaganda eleitoral, e, enfatizadas pelo sensacionalismo dos media, reflectem a sua própria construção social da habitação como um *adquirido*, decorrente da relação de um *senhorio ausente e negligente* – O Estado.

Tal como Cardim aferiu na análise do processo de implementação de outras políticas sociais – “O lugar que as palavras têm na construção das coisas sociais coloca o discurso como elemento não só de construção, mas também de previsão do devir social (como *fulfilling prophecy*), resultante do seu efeito nas representações sociais que enquadram e determinam comportamentos e ocorrências” (CARDIM, 2006: 196). De facto, a *fulfilling prophecy* resultante do seu efeito nas representações sociais da habitação como adquirido pelos moradores, enquadraram e determinaram comportamentos e ocorrências que, associadas à lassidão da Administração Pública (incrustada durante 30 anos) propiciaram a *usura na percepção pública* das políticas públicas que espelhavam a influência do modelo de Estado Providência Activo. A instituição do regime de renda apoiada significava a determinação por parte do Estado do reconhecimento da necessidade de aplicar uma renda sujeita à actualização em função da evolução e na medida do rendimento do agregado familiar. A instituição da política de transferência do parque de arrendamento público para o sector da Sociedade Civil, ao materializar o “*Triângulo do Bem-Estar*”, permitiria a prossecução do *interesse público* de apoio e incentivo à actuação das agências locais detentoras da faculdade de proximidade social com a comunidade, capacitadas de alcançar o equilíbrio financeiro através da *gestão da solidariedade interna dos beneficiários* dos bens de origem pública obtidos pelo esforço de todos os contribuintes.

É neste contexto que se revelou necessária a pesquisa das disfunções que os processos de implementação podem carrear, nomeadamente quando se trata do papel demissionista do Estado que após saída da legislação específica, não aplica a política no terreno, nem a monitoriza, deixando à população destinatária a sua aplicação ilegítima. As orientações e normas para a actualização das rendas são determinadas, mas não são aplicadas sucessivamente desde 1977 pelas agências estatais, nem são objecto de avaliação ou de terminação. Confrontada com a sua ineficácia *na figura do Estado «administrador de casas»*, opta pela descentralização do parque de arrendamento público para agências inseridas no terreno. Contudo, embora o considere que apenas deva assumir o papel de regulador e disponibilizador, na sua actuação, ao deixar-se *encarcerar* pelas variáveis políticas e sociais, *desconstrói* a desejada relação triangular promotora da implementação e aplicação da política pública.

Desta actividade *disruptiva* do Estado emergem as consequências de uma *disfunção macro* - o papel demissionista e contraditório do Estado: para além de não ter actuado em tempo, não permite que a Sociedade Civil opere e aplique a política formulada, descredibilizando e desinvestindo a agência da competência atribuída. Embora o paradigma da política social de habitação proclame a reabilitação em detrimento da construção nova de habitação social, o Estado opta pela reversão do património a fim de alienar o património aos moradores, espelhando um itinerário de insucesso de implementação de políticas públicas no bairro das Amendoeiras derivado da sua falta de *capacidade política*, de *autoridade de implementação* e de *eficiência operacional* (POLIDANO, 2000: 810) que nas narrativas

dos actores se espelha com a *desvalorização* (59%)²⁸ dos processos adoptados e comportamento do Estado no processo de decisão e condução da implementação das políticas públicas objecto de análise.

2.1 Disfunções no itinerário do processo de implementação e representação sociais do comportamento do Estado na implementação e avaliação da política pública.

Ao procedermos à reconstrução e à interpretação da realidade através da análise da narrativa, o *texto assumiu-se como material empírico* para a *reconstituição dos casos* que espelham a construção da realidade relativa à política pública e ao respectivo processo de implementação. Espelham ainda a identificação dos pontos críticos e de itinerários de insucesso e sucesso da implementação, avaliação e finalização da política pública em estudo, isto é “ (...) *os momentos de dissonância entre o discurso oficial, as práticas e as percepções que delas se foram construindo*” (CARDIM, 2006: 269).

2.1.1. Objectivos e resultados transmitidos pelo Estado às agências implementadoras e objectivos, impactos e resultados esperados pelos agentes implementadores

A definição clara e regulamentada dos objectivos do regime de renda apoiada, inclusive *participada* pela agência estatal no respectivo processo de formulação em 1993, determina a expectativa de reformulação do regime de renda aplicado desde a regularização da ocupação ilegal e a possibilidade de adquirir o financiamento para obter os recursos humanos considerados como indispensáveis para o acompanhamento social das famílias alojadas. Contudo esta não ocorre. Com a orientação programática de descentralização, em detrimento da alienação, do parque de arrendamento público para as Autarquias e, posteriormente, para as IPSS, renasce a expectativa da aplicação efectiva do regime de renda apoiada.

“O objectivo, mesmo quando o património esteve na posse do IGAPHE, o objectivo foi sempre reabilitar o património e em simultâneo - portanto, pós-reabilitação do património - aplicar o regime de renda apoiada. Portanto, pedir os rendimentos às famílias e a partir daí aplicar o regime de renda apoiada, no sentido, também, de permitir que a gestão fosse mais eficaz em termos de ter recursos humanos, enfim, para acompanhar as famílias mais carenciadas. (...) “O IGAPHE estava a aplicar o regime de renda apoiada nas novas atribuições (...). Mas, o objectivo do IGAPHE era de facto aplicar (...) em todos os bairros que estivessem sobre a sua gestão. (...) Mas, também, dentro de uma estratégia, em princípio, passar para as Autarquias ou para as IPSS no sentido de ser aplicado o regime de renda apoiada, porque quando foi publicada a lei, era mesmo com a intenção de ser aplicado esse regime!” Ent2

No mesmo sentido, a definição clara e regulamentada dos objectivos e condições adstritas à transferência do parque de arrendamento público, proporcionaram expectativas aos actores das

²⁸ Percentagem em relação ao número total de frases (2280) das 6 entrevistas efectuadas. É de referir que a valorização dos processos adoptados pelo Estado assumiu um valor de 7% e os neutros (principalmente referentes à narrativa das ocorrências ou explicitação das medidas), o valor de 34%.

agências implementadoras, as quais, balizadas nas suas dimensões subjectivas de desejabilidade, são enquadradas num itinerário expectável de sucesso dos objectivos pressupostos pela política.

“A estratégia de comunicação em relação aos moradores começou a ser feita por (...) um levantamento social. Pretendia-se não só conhecer o estado de conservação dos edifícios, o estado de ocupação dos edifícios e sua legalidade, os rendimentos dos moradores para aplicação da renda apoiada - que era crucial à viabilidade financeira e sustentabilidade futura de todo o património social - como também iniciar um processo de aproximação com os moradores que poderia a vir dar os seus frutos.” Ent1

2.1.2.A não disponibilização de meios para o processo de implementação da política, a ausência de mecanismos ex-ante, ex-post e in continuum de monitorização, avaliação e actualização da política

A falta de recursos humanos na agência estatal (anterior à transferência) é crucial para a construção de um itinerário de insucesso da implementação do regime de renda apoiada, no qual a agência estatal assumiu um papel activo no respectivo processo de formulação. A falta de recursos financeiros e humanos determina uma dimensão inibidora da eficácia dos instrumentos existentes para a reabilitação do edificado e gestão social dos moradores. No mesmo sentido, os processos de monitorização são exíguos, diminuídos à aferição casual da satisfação residencial.

“Se houvesse, nunca houve, também o IGAPHE nunca esteve dotado de meios humanos que permitisse uma gestão correcta dos bairros. (...). Eu penso que a degradação social dentro dos edifícios foi muito grande e nunca houve um acompanhamento directo, muito directo das Instituições com esses bairros. A GESTÃO social do bairro nunca existiu. Basta dizer-lhe que no IGAPHE chegou a haver - pelo menos na zona de Lisboa - um técnico de serviço social para a gestão social, entre aspas, de quase 20 mil casas, o que é impossível!” Ent3

“Em termos do IGAPHE em si, pronto, nós periodicamente, enfim, enviávamos cartas aos moradores para, enfim, saber a sua satisfação, se havia deficiências ou não. Enfim, para verificar a situação no bairro. Mas, aí, também, pronto! Admito que pudesse haver um sistema mais eficaz de monitorização.... Mas ... pronto! Os recursos de facto, também não eram muitos [sorrisos].” Ent2

Dado o carácter gratuito da transferência do património, a disponibilização de meios para o processo de implementação – percebida como exclusivamente financeira ou técnica - é considerada como dispensável pela agência estatal.

“Meios? Com a transferência do património, a partir do momento que transferiu património, o IGAPHE não disponibilizou meios, porque, no fundo, transferiu o património gratuitamente, não é? Portanto, ao transferir gratuitamente, depois as entidades (...) é que teriam de ter os recursos humanos e financeiros para gerir aquele património, não é? (...) pronto, enfim, a transferência era gratuita e não fazia sentido que o IGAPHE transferisse património e meios financeiros ou recursos humanos. Não fazia sentido...” Ent2

Num processo de implementação de uma política de descentralização e delegação de poderes para a sociedade civil, a disponibilidade de meios, bem como de mecanismos cíclicos de monitorização, avaliação e actualização da política, não podem ser descurados. Contudo, o Estado não procede à disponibilização de meios *para e no* processo de implementação. É espelhada a inflexão das expectativas da agência cessionária com a construção de uma percepção de *descrença política* dada a conduta percepcionada de abandono de responsabilidades nas áreas consideradas socialmente problemáticas, resumida à exclusividade da sua actuação na construção dos bairros sociais.

“Para a política de transferência, rigorosamente nada! O Estado transferiu o património e não chegou a desejar boa sorte. Ficou pela primeira parte, como é hábito! O Estado, os governos (...) em Portugal pelo menos, têm uma forte componente de alijar responsabilidades e partir para outra área, normalmente nestas questões. Na habitação, então, tem sido sistemático de uma bastante significativa irresponsabilidade, pelo menos parcelar. Quanto a meios, simples: zero! Tudo o que fez antes da transferência, o financiamento era através do Orçamento de Estado, ponto final, acabou! Portanto, todo o apoio à política de arrendamento se resumia em construir, arrendar e fazer o mínimo possível em termos de conservação. Quase nada em termos de cobrança de rendas e rigorosamente nada em termos de trabalho social. Digamos que não é brilhante. E nessa atitude DEMISSIONÁRIA! Completamente em termos de política pública!” Ent1

A inexistência de processos e ferramentas de monitorização por parte da agência estatal, é agudizada num contexto sistémico de ineficácia, revelando-se como promotora da ilegalidade e do incumprimento por parte dos destinatários. No mesmo sentido, a avaliação da política é exígua, percepcionada como a fim de a inércia manter um *status quo* menos problemático e dispendioso que os respectivos processos obrigariam.

“(...) Posso dizer que não havia qualquer espécie de instrumento informático de monitorização de rendas que não fosse a constatação das dívidas acumuladas que se acumulavam por anos sem fim, sem qualquer intervenção. Depois o sistema judicial português não ajuda à resolução daqueles problemas de incumprimento que só podem ter como solução, de facto, o abandono da habitação. Porque qualquer caso que não seja resolvido assim, constitui-se como um factor evidente de incumprimento para a generalidade das pessoas. Não há qualquer sentido em cumprir quando o vizinho não cumpre sem consequências anos a fio! De maneira que a monitorização era nula! (...) A política era não mexer na situação e ir gerindo na inexistência de meios financeiros. E, basicamente - e ainda mais grave ainda - a inexistência de vontade política de mudar o status quo, significava, pura e simplesmente: - mexe-se o menos que se pode, gasta-se o menos que se pode e alguém há-de resolver a seguir. Era sempre a lógica dos governos! Aliás, seria uma bela fórmula para meter nos programas eleitorais ou algo semelhante a isso: Fazer o mínimo possível, gastar o mínimo possível e alguém irá pensar a seguir.” Ent1

Após a transferência do parque de arrendamento público, a monitorização e a avaliação do processo de implementação é centrada na avaliação da capacidade gestonária da agência cessionária pela exclusiva análise do seu *Relatório e Contas*. Esta conduta, numa dimensão *intra-actores da agência estatal* é percepcionada como curativa e *reactiva aos problemas* em detrimento da monitorização e do *follow-through* da implementação.

“Mecanismos de monitorização externos....penso que poucos houve. Internamente.... eu penso que não houve monitorização... neste caso! Eu penso que isto andou um bocadinho por impulsos. E, em vez de haver acções em relação a essa política, houve um bocado REACÇÃO às situações que iam aparecendo. Portanto, no fim de contas, nós acabámos sempre por REAGIR e não por actuar em relação à política. A partir do momento da transferência em que se pretendia realmente, pronto, passar a gestão desse património para Instituições que poderiam estar mais vocacionadas especialmente para a gestão, e ficarmos nós, no fim de contas, a monitorizar a actuação dessa Instituição que até aí estava a ser feita pelo IGAPHE, daí para a frente eu penso que foi um bocado REACÇÃO e não tanto acção.” Ent3

Para a agência cessionária, a falta de monitorização estatal que concorre para a representação da (in)capacidade do Estado como agente implementador e regulador, é substituída por uma monitorização casuística e discricionária dirigida a acautelar contestações públicas por parte dos destinatários da política.

“De acordo com o que estava escrito no protocolo de transferência do património havia uma possibilidade de monitorização, que nunca foi efectuada. Os relatórios anuais que foram enviados para o IGAPHE nunca tiveram qualquer espécie de resposta, por parte do Instituto. Limitaram-se (...) a questionar pontualmente uma ou outra situação, por perguntas que teriam sido feitas pelos moradores. Só, apenas! Não houve qualquer vontade própria de monitorizar, que estava prevista e que nunca foi exercida, porque seguindo-se a uma política de abandono, uma política de alívio. Portanto, nesta situação nova de alívio, não tinha qualquer sentido fazer a monitorização.” Ent1

Contudo, após a libertação das obrigações adstritas à gestão de um património social, obtida pela transferência do património, o Estado ao confrontar-se com o encarceramento das contestações públicas *versus* a aplicação da lei formulada por si, bloqueia a estrutura de monitorização da agência cessionária. Segue-se o bloqueamento e o desinvestimento na política como forma curativa de actuar do Estado. Em contexto *intra-institucional*, no agudizar do conflito, e em consequência deste, a opinião pública é percepcionada como o instrumento de monitorização da acção, que determina a perversidade da actuação contraditória do Estado – volta a ficar com o património indesejado.

“A Fundação criou os mecanismos de monitorização adequados (...) e preparava os novos instrumentos de proximidade com a “Loja do Inquilino” (...) que iria ser complementado com um trabalhador social e uma equipa social de projecto para trabalhar com os mais novos. Coisa que não pode ser desenvolvida porque não houve tempo para isso.” Ent1

“ Eu acho que os mecanismos que utilizou acabaram por ser mais os da opinião pública, e aqui o tal aspecto político, imaginando um pouco o impacto que isso poderia ter na sua própria imagem, e, em particular, na Câmara Municipal de Lisboa do que haver indicadores... (...) Ou nunca se pensou que isto viesse a acontecer, ou simplesmente houve mais a preocupação de passar o testemunho, e agora estar do lado de lá do muro e agora entendam-se vocês. Quando aqui a coisa houve ricochete e acabaram por também voltar à carga... o governo, quando ele de alguma forma queria-se alhear um pouco desta gestão, e julgo que aqui não houve aqui assim mecanismos para (...) e acabou por funcionar foi o de recuperar outra vez o património ... voltar à estaca zero. Mas não houve propriamente essa preocupação em apoiar, em garantir. Manteve-se sempre um pouco à parte.” Ent4

2.1.3. Estratégia de comunicação e programa de aplicação aos destinatários versus coordenação e territorialização das políticas pelas agências locais

Na decorrência do papel activo da agência estatal no processo de formulação do regime de renda apoiada é delineada uma estratégia de implementação faseada, após a reabilitação do património dada a concomitante possibilidade de acessibilidade aos destinatários e consequente legitimação da política. Contudo, para além da incapacidade de criar as redes estratégicas e necessárias à gestão social - reveladora da débil cultura de parceria ainda proeminente em Portugal - esta não é efectuada por orientação directa da tutela (Ministério).

“E, de facto, houve alguns bairros que ficaram para o fim, como o bairro das Amendoeiras, de facto ... que seria o último dos bairros a ser actualizado e acabou por não serem actualizadas as rendas, como em outros (...), que não chegamos a actualizar, exactamente porque ... Pronto! Foram um dos últimos a tratar a informação e depois já não chegou a ser actualizada, pronto, por orientação da tutela. Ent2

(...) Não só de acompanhamento dos Institutos Públicos como da relação com outras entidades que deveriam ter importância nessa área, como a Segurança Social, que nunca se conseguiu obter uma relação privilegiada (...) – nunca se conseguiu fazer uma relação entre Instituições que permitisse, no fim de contas, abordar essas famílias nas várias valências que eram necessárias.” Ent3

Após a transferência do património, a agência cessionária planeia a estratégia de implementação gradual do regime de renda apoiada concomitante com a reabilitação do património financiada pelo programa PROHABITA. Simultaneamente, construía a expectativa de aplicar uma estratégia que pretendia colmatar as falhas de não *socialização e divulgação* da política cometida pelas agências estatais no passado, que, com a falta de *political commitment* para a implementação da política de arrendamento social e respectiva actualização das rendas promovia e ratificava o desinvestimento *nos e dos* vários actores das agência estatais (*middle range* e *street-level*) no processo de regularização e comunicação com os destinatários.

“Quer o IGAPHE, quer o FFH, não tinham qualquer estratégia de comunicação com a população a não ser cobrar rendas, perfeitamente desadequadas e não cobrar aquelas que eram recusadas a serem pagas. A comunicação, a divulgação de iniciativas, tudo isso não fazia parte da problemática da gestão quer do FFH, quer do IGAPHE (...). Tanto mais que, não havendo da parte dos governos vontade política - de nenhum! - para questionar a actualização das rendas que não era feita e os incumprimentos que eram constantes, não havendo isso, naturalmente que o organismo que gerira não se sentia motivado para qualquer espécie de regularização e comunicação. Logo, a única lógica era recuar (...) Ent1

Por outro lado, a agência cessionária expectava que o Estado assumisse o seu papel disponibilizador e de facilitador, através da construção de parcerias com o poder local. Contudo prevalece um reflexo contraditório - O Estado cria e disponibiliza instrumentos (Programa PROHABITA) para a execução da política elaborada, mas contraria as expectativas dos agentes ao permitir que o poder local exerça o seu poder discricionário de bloquear a candidatura determinando a criação de *implementation*

deficit (Pressman e Wildavsky in HILL e HUPE, 2002: 44). Contudo, este bloqueamento não se revela inócuo. Através do desvirtuamento da coordenação da territorialização da implementação da política pelas estruturas locais de poder, inclusive da fidelidade de orientação da mesma, é percebida a indução de legitimidade à acção contestatária e reivindicativa do património por parte dos moradores.

“Os apoios subsequentes, era previsível que se consubstanciassem no PROHABITA (...) e, (...) se isso fosse levado a cabo enquanto estava definido na intenção do Governo ao elaborar esse diploma - então teríamos de facto um apoio do Estado a que terceiros, no caso a Fundação, executassem uma política com o apoio do Estado. Digamos que era uma atitude de rectguarda do Estado de (...) disponibilidade e suporte financeiro.” Ent1

“ (...) o município só poderia em termos de lógica, lógica estrita - para já não falar do bom senso da gestão e da sustentabilidade do património, e o município de Lisboa é um excelente exemplo pelo seu património degradado! - só poderia ter dado indicação e sinais no sentido de que as rendas teriam de ser actualizadas para depois haver uma recuperação do património. Ora, não só o município de Lisboa não fez esta pedagogia junto dos moradores, como também nunca se dispôs junto da Fundação a cooperar na recuperação formal do património habitacional, o que a Fundação pretendia levar a cabo através do programa PROHABITA. A Câmara de Lisboa poderia tê-lo feito sem gasto de qualquer recurso financeiro, bastava a sua vontade política de cooperar na recuperação do património. Ora bem, neste sentido, naturalmente que os moradores foram encontrar junto do governo local - que está exposto ao poder de voto localmente - o apoio para o não pagamento das rendas actualizadas”. Ent1

Contudo, é de referir que em ambiente intra-agência a incapacidade de implementar um processo de comunicação com os moradores, constitui-se como um factor inibidor do processo de socialização da medida de política, das orientações e finalidades da agência cessionária, conduzindo a um acentuar de uma representação de actuação autoritária, abrupta e da sequente sobrevalorização da dimensão económica em detrimento da social.

“... Houve alguns projectos que foram apresentados para a requalificação dos prédios ... mas a coisa nunca saiu das próprias candidaturas ... é verdade que nunca foram aprovadas...mas se calhar porque por detrás não havia um projecto consistente com esse pensar em médio e longo prazo. E eu julgo que foi exactamente aí que acabou por falhar... quer dizer, as pessoas não perceberam muito bem o que é que estava previsto fazer, o que é que iriam fazer, e o impacto que tiveram foi um aumento muito grande de rendas.” Ent4

2.1.4.Pressões endógenas e exógenas na condução da implementação – A inter e intra-agências percepção do Estado como agente de pressão e contraditório

No universo das políticas em análise, o Estado, consciente da sua dificuldade e ineficácia como *administrador do património*, actua como um *monopolista da política* e adopta uma conduta pautada por *não-decisões* quanto à actualização das rendas e adstrita implementação do regime de renda apoiada. Consciente da necessidade da *aplicação efectiva* deste regime, promove a política de transferência do parque de arrendamento público. Contudo, revela-se a influência da capacidade de

acção da Comissão de Moradores como *Lobby* nas várias instâncias do Estado (governo central e local). A política adoptada adquire a representação do arquétipo de *Matland* – “a case of low policy ambiguity and high policy conflict requiring political implementation”. (MATLAND, 1995) Circunstâncias que num processo de intra e *inter-contaminação* conduziram ao acentuar do sentido negativo das representações sociais e determinaram resultados decididos pelo *poder face* à susceptibilidade da influência do contexto social e político.

Encarcerado pela dinâmica do *focusing-event* construído com as contestações públicas dos destinatários contra a *ilegitimidade* da transferência da propriedade para a IPSS e com a confrontação da sua inércia, assume-se como agente de pressão na condução da implementação da política pública no sentido da *terminação informal* da transferência de propriedade para IPPS e da *não aplicação* da renda apoiada, com consequências na fidelidade de orientação da política formulada e publicitada.

“Portanto, no início, no processo de descentralização, não houve propriamente oposição. Verificou-se a partir de determinada altura, quando o património começou a ser transferido para IPSS. Aí houve algumas... enfim, diria... algumas pessoas, quer da oposição ao governo, quer moradores. Enfim, alguns moradores que começaram ... a manifestar-se contra essa transferência do património para IPSS. Isso depois verificou-se e é evidente que esse movimento acentuou-se, enfim, tomou uma maior dinâmica com o problema do bairro de Chelas, do bairro das Amendoeiras. (...) Mas pronto, como havia pessoas a reivindicar.... Enfim, pronto! A partir do momento que há manifestações de moradores houve intervenções políticas sobre esses processos e aí, de facto, começou a haver um movimento de grande oposição à transferência do património para IPSS (...).”Ent2

“Pressão dos governos, sem dúvida nenhuma! Desde que começou a haver uma contestação à aplicação da lei da renda apoiada, os moradores procuram obter apoios quer no governo local, quer no governo central. E, mais uma vez, quer o governo local, quer o governo central, foram receptivos às reclamações dos moradores. O que é tanto mais aberrante no que respeita ao governo local - Câmara de Lisboa - quando a renda do município média era substancialmente (...) 3 vezes (...) mais elevada do que aquela que estava a ser cobrada antes da lei da renda apoiada no bairro de Chelas.”Ent1

Revela-se a capacidade de acção da Comissão de Moradores na construção de um *evento-foco* com apoio de Grupos Políticos Partidários e divulgado pelos *Média*, isto é com capacidade de persuadir os *outros* que o problema declarado é o *real problema*. Reflecte-se a demissão do Estado na ausência da regulação do conflito de interesses e da avaliação de uma hipótese de re-implementação da política de alienação formulada nos anos 80, conduzida aos interesses dos destinatários com a agravante da vulnerabilidade da especulação do património no mercado face o seu reduzido preço de compra.

“Claro que houve conflitos! Houve conflitos de interesses que a Fundação, em nome dos interesses sociais, foi confrontada com o conflito gerado no bairro dos moradores que, em nome dos seus interesses e esquecendo os interesses dos pobres seus vizinhos, fizeram uma campanha conduzida politicamente

com o exclusivo objectivo de vir a adquirir por valores muito reduzidos as habitações para lhes dar o destino que bem entendessem!” Ent1

Avizinha-se a determinação da pressão do contexto eleitoral sobre as entidades políticas (locais e central) e a consequente imposição do poder central face a necessidade da satisfação das pretensões de potenciais eleitores (moradores) com capacidade de construção e acção nas *janelas de oportunidades*, estabelecendo o (seu) problema como prioritário nas agendas políticas e na das decisões. A faculdade de alienação da entidade cessionária, prevista nas sucessivas Leis do Orçamento, transforma-se num dever para a IPSS e são garantidas as oportunidades do grupo de interesses na construção social de um direito potestativo para um direito objectivo e exequível: a compra de habitação social a preços reduzidos e não actualizados.

Nesta faceta do Estado como agente contraditório - já que anula a delegação de deveres e direitos, formulada e objectivada com a política de transferência desenhada para colmatar a sua ineficácia – e como agente de pressão - que coage as agências estatais a actuar em conformidade com a satisfação das reivindicações em detrimento de uma negociação triangulada - é determinado o processo de decisão da condução da implementação com a reversão do património sem proceder à terminação da política pública de transferência de património e da sujeição adstrita de aplicação do regime de renda apoiada.

“No que respeita ao poder local, repito o que já disse: os problemas das pressões eleitorais e esse facto ser considerado como prioritário pelos políticos locais, em relação à efectiva resolução dos problemas das populações, levou, naturalmente, a que os políticos locais se pusessem sintonizados com a posição dos moradores. Portanto, a possibilidade de lhes ser alienado o património. E, finalmente quanto ao nível central, a pressão do governo no sentido da alienação e a tentativa de imposição dessa mesma indispensabilidade, dessa oportunidade que não pode deixar de ser interpretada como também a uma cedência eleitoral a moradores que pretendem ver efectivado um determinado objectivo”. Ent1

(...) Repare que as Amendoeiras são o paradigma de uma situação política e não social, nem habitacional. Nomeadamente, toda esta situação que se passou que levou a que a Assembleia da República acabasse por poder utilizar tempo para se sobraçar sobre um tema que eu julgo que não teria, não é dignidade, mas não teria dimensão para os problemas que existem no país para que a própria Assembleia perdesse tempo com um tipo de problemas que se estavam ali a levantar, e, que poderiam ser perfeitamente definidos a nível da Instituição em si, seja o IGAPHE, seja actualmente o IHRU. (...) Ent3

“Portanto, o IGAPHE foi sempre contra a venda do património. Agora, é evidente que compete ao Governo definir a orientação. Se o Governo disser: - VAI VENDER! – O IGAPHE tem uma tutela e compete à tutela definir a orientação política, portanto, se ia vender ou não. Mas, em termos da solução normal, até porque em termos do governo a política normal não era a alienação do património, e, portanto, era normal que o processo seguisse esta via. A partir do momento em que se extremaram posições - face ao poder reivindicativo dos moradores, o problema é que se começaram a extremar posições (...)” Ent2

“Portanto, isso seria uma situação normal e, portanto, haver um diálogo entre, os moradores, a Fundação e o IGAPHE. A partir do momento em que a reivindicação era a venda do património, pronto, aí, não havia qualquer hipótese de diálogo, não é? Quer dizer, se a Fundação não queria vender, o IGAPHE, por razão de maioria também não tinha como objectivo que aquele património fosse vendido e, portanto, aí, é difícil gerar o diálogo. Eu penso que mesmo o IHRU - que agora houve o regresso desse património - não vai chegar, com certeza, a acordo com eles se não for vender o património.” Ent2

Afigura-se um Estado ausente na implementação da regulação de um bem disponibilizado, potenciador da manipulação das *janelas de oportunidades* pela Comissão de Moradores, no qual a pressão e a capacidade de influência de grupos de interesses movidos por interesses de prossecução da alienação, advinda desde a legalização da ocupação ilegal, é legitimada num contexto de não implementação cristalizada da política de actualização da renda social e apoiada e de recuperação do património.

“E não acontece em mais sítios porque a dinâmica das famílias é diferente, a dinâmica inicial – que o fim de contas, uniu estas famílias há mais de 30 anos na ocupação e parece que não são laços de 30 anos e que se foram mantendo - não tem nada a ver com as dinâmicas de outros bairros e da forma como os outros bairros foram sendo atribuídos. Zonas completamente diferentes que acabam por não ter, no fim de contas, a sensação de união que estas tiveram e que tiveram que ter no momento da ocupação e que lhes permitiu até, pronto, uma legalização da ocupação ilegal das habitações.” Ent3

“Todavia, o comportamento demissionário do Estado não foi 100%! Foi elevada a taxa de demissão, sem dúvida! Porque não se fizeram as obras de recuperação que era preciso -fizeram-se só parte: não se fez o trabalho que era preciso, fez-se trabalho social, mas muito pouco. Mas, presença do Estado enquanto proprietário houve sempre, muito menos que a necessária, mas houve sempre. Os moradores souberam sempre que a habitação social de Chelas não era (res unidos...), era propriedade pública!” Ent1

No processo de definição de um problema coexistem e competem várias concepções abstractas dos objectivos que orientarão uma política num *status quo* paradoxalmente instável e dependente de interpretações. À semelhança do preconizado por STONE (2002: 133) a definição da representação colectiva da habitação como um adquirido, assume-se como uma representação estratégica da Comissão de Moradores para promover o curso favorito da acção, que escorada nas mudanças de governo promotoras de hiatos de gestão é legitimada e ratificada pela prioridade obtida na agenda das decisões dos órgãos de soberania. São criadas as condições para a *fulfilling prophecy*.

“As pessoas aproveitaram essa realidade para na circunstância de elevação de rendas, pensar 2 coisas: ou compramos a casa ou vamos impedir o aumento de rendas, ponto final! E, o futuro, vai provar exactamente isso mesmo. A linha que está a andar é a da aquisição das habitações. Vamos ver se o Estado, a Administração Central, tem no futuro coragem para actualizar as rendas e qual é que vai ser a reacção dos moradores. Estou convencido que vai ser exactamente a mesma, a rejeição dos aumentos de rendas!” Ent1

“Determinou, não havendo nenhuma actuação do Estado. Quem começou a perceber e tinha capacidade para perceber que o conflito estava a tomar certas proporções, começou a perceber que realmente havia

uma parte em que todos estavam unidos! O bairro era contra o aumento das rendas. (...) Pronto, agora as pessoas sentiram que havia ali um grande grupo de pessoas que conseguiam ter um grupo de pressão, que a situação política conjuntural lhes era favorável e que iriam conseguir, movimentando as pessoas, obter aquilo que consideravam que tinham direito que era adquirir a habitação. E penso que isso originou, à força que foi criada no bairro, com toda a força que depois foi dando, nomeadamente à medida que o problema foi mudando de escalão e, nomeadamente, chegou à Assembleia". Ent3

(...) Portanto, um conflito que se reconhece que merece o tempo e a dedicação de deputados, acaba por dar força completamente a quem movimentou". Ent3

Revela-se a primazia da influência dos grupos de interesses no desvirtuamento da política (alienação em detrimento da recuperação e requalificação do património gerido pela Sociedade Civil) e posterior *legitimação* de exigência da satisfação de condições exclusivas *no adquirido direito potestativo de compra* da habitação ao Estado com a reversão do património para o Estado e na orientação de *terminação informal* da transferência de património de arrendamento público para IPSS. Espelha-se o preterir da função reguladora do Estado em favor de uma actuação discricionária favorável a um grupo de interesses, com consequências redistributivas tendentes a gerar relações conflituosas (BIRKLAND, 2001: 135-141).

"A Fundação saiu há quase 1 ano deste processo e continua a ter manifestações dos moradores, agora com o IHRU- Administração Central, no sentido de lhes serem vendidas as casas, mais uma vez, e no sentido do preço ser um preço reduzido, mais uma vez. Portanto, o que aqui está em causa, é ou foi na altura, a Fundação pretender em nome dos interesses dos excluídos e, foi confrontada com os interesses dos PRIVILEGIADOS locais que não queriam abrir mão dos seus privilégios presentes no futuro." Ent1

"Isso levou a várias manifestações, exactamente a partir do bairro das Amendoeiras, até porque já antes o IGAPHE tinha transferido património para outras IPSS em que não houve problema nenhum. E, essas IPSS continuam a gerir o património! Mas de facto, aqui, a partir do momento desse movimento que foi gerado a partir de Chelas, houve várias intervenções políticas a manifestarem-se mesmo contra as transferências do património para IPSS. Aliás, aí o IGAPHE parou com todas as transferências do património. Enfim, para os municípios pode ter havido uma ou outra... mas parou." Ent2

Afigura-se um Estado (Central e Local) com incapacidade de regulação, receptivo às pressões exercidas pela Comissão de Moradores e sequentes dos partidos políticos. Face a esta incapacidade do Estado como agente facilitador e disponibilizador e à *dinâmica de intra e inter-contaminação* no acentuar do sentido negativo das representações sociais, a satisfação da acção contestatária (a reversão e a sequente alienação) ao arrepio dos eixos programáticos definidos, é reconduzida a uma representação de *acção libertadora* para a agência cessionária e à de possibilidade única de acção do Estado como agente implementador, independentemente das consequências negativas percebidas a nível de gestão da propriedade em regime de compropriedade. Na dicotomia fidelidade de orientação da política *versus* reivindicação, a alienação é a excepção que garantirá o fim do conflito, inclusive face às expectativas formuladas com a reversão.

“Portanto, penso que a partir do momento em que houve da parte do governo, face ao movimento reivindicativo dos moradores, face à posição da Câmara Municipal de Lisboa, enfim, a vertente política que se meteu em todo este processo, eu penso que a atitude mais sensata, de facto, foi a Fundação aceitar a reversão do património para o governo e livrar-se deste património, que neste caso, de facto foi um presente envenenado! Só neste caso é que foi um presente envenenado! [sorrisos].” Ent2

“Pronto, mas isso depende de facto da política, e, neste momento, também como eu digo, não é prioritária a parte da alienação. Mas, acho, que mesmo não sendo prioritária a parte da alienação, eu acho, que naquele caso - há sempre casos particulares, excepcionais ((sorrisos)) Portanto, vamos lá ver, se não tinha as mesmas manifestações que teve a Fundação. Portanto, o IHRU, se não vender tem as mesmas manifestações, como é evidente. Porque, ali, não é só um problema de diálogo. Se a gente dissesse que é só um problema de diálogo e vamos concertar aqui as posições, resolve, pronto, querem actualizar as rendas – não é em 5 anos, é em 6, 7, 8 anos – chegávamos a um acordo! Agora quando a complementa? (...): - ou compra ou há reivindicação – aí não há saída possível! Portanto, a partir do momento que lhes é dada a expectativa de poderem comprar as casas, não há retrocesso, não há hipótese nenhuma. Quer dizer, eu penso que agora o IHRU a única hipótese que tem, é mesmo alienar a quem quiser comprar.”Ent2

2.1.5. Dimensões subjectivas e de legitimidade da política pública da IPSS versus a dimensão subjectiva de ilegitimidade da violação da lei pelo Estado

Embora a ambiguidade da política e dos objectivos a adoptar fosse diminuta, o conflito revelou-se elevado porque os objectivos, meios e práticas não eram uniformemente partilhados e aceites pelas agências implementadoras. À semelhança do preconizado por Matland (1995:195) e Popkin (POPKIN et al, 2003:195), evidencia-se, também, que a capacidade destas colaborarem é afectada por dimensões subjectivas, tais como, os ideais sobre a legitimidade e desejabilidade da política, já que o regime da Renda Apoiada é representado como uma ferramenta de eficácia e eficiência das políticas públicas.

“Sabendo a Fundação pelo retrato social, económico que tinha dos bairros, em especial o das Amendoeiras - e das capacidades económicas e financeiras de algumas centenas de moradores - era evidente que era por aí que se devia processar o financiamento e levaram a uma atitude solidária daqueles que não precisando viver num bairro social e beneficiando de um bairro social, deveriam pagar uma renda adequada que cobrisse a daqueles que não podiam pagar essa renda. (...) [A] lei da renda apoiada era um instrumento de solidariedade necessário e indispensável para viabilizar uma política de habitação social gestionária e desenvolvendo a parte da componente social”. Ent1

“A alienação, não. A ideia da Fundação não era alienar. (...) O objectivo da Fundação não era receber o património e vender para criar riqueza, era sim, permitir desenvolver a sua política social”. Ent5

Neste quadro de desejabilidade, a legitimidade de aplicação é substanciada na conformidade com o previsto na lei e a sua aplicação em outras zonas do país, bem como pela disponibilidade para a

aplicação gradual não prevista na Lei, mas, posteriormente recomendada pela Procuradoria-Geral da República dada a cristalização de hábitos de consumo dos moradores.

“A Fundação não teve nenhum conflito com os moradores. A Fundação aplicou uma lei do Estado, lei, essa, altíssimamente social. (...) Uma Lei que está em aplicação no município do Porto sem qualquer espécie de problema. Portanto, a Fundação fez a aplicação das leis do Estado com a cautela de que são leis altamente sociais, aceitando fazer o período de transição de 5 anos, o que era para si um encargo pesado do ponto de vista logístico, financeiro. Mas aceitou-o perante o governo vir a fazê-lo, e preparou-se para o fazer, (...) no sentido de vir a criar uma componente da sua actividade social que poderia ter sido altamente benéfica para os moradores. (...)” Ent1

Mas, se por um lado esta desejabilidade da aplicação da política pública, num contexto inter-agências revela a valorização da mesma e do papel de Estado regulador, a alteração da orientação política e programática do arrendamento social e da transferência de património para o favorecimento da alienação do património - enquadra a dimensão subjectiva de ilegitimidade com a violação da Lei pelo próprio Estado como actor principal. Afigura-se a representação do Estado como agente promotor de interesses contraditórios, que trai o âmago da política pública (o delegar de responsabilidades à Sociedade Civil e a disponibilidade do património público em regime de arrendamento) através do bloqueamento e imposição da alienação sem proceder à avaliação e terminação da política pública de transferência.

“O Estado optou pela alienação. O Governo e os partidos da Assembleia Republica optaram pela alienação numa perfeita violação, repito, violação da Lei do Orçamento de Estado sucessivamente aprovada pela Assembleia da República e da sua orientação política de não alienação. Porque, não só as sucessivas Leis do Orçamento de Estado (...) põe como objectivo programático a transferência de património, como põe outro objectivo programático: o arrendamento. Ora, ao impedir esta linha de gestão do património e de arrendamento social, os partidos da Assembleia da República mais não fazem do que violar a sua própria orientação política.” Ent1

Sobressai em contexto inter-agências a indesejabilidade e o sentimento de ilegitimidade da condução da política para a alienação proporcionada pelas *non-decisions* de avaliação/ terminação da política de alienação de 88, com uma dimensão subjectiva de injustiça. Predomina a indesejabilidade de uma figura de Estado como agente contraditório na qualidade de actor principal de elaboração das políticas que opta pelo desvirtuamento da política e bloqueia a delegação dada pela lei, pautando pelo negligenciar dos potenciais destinatários ao facilitar e favorecer a apropriação ilegítima da propriedade social pública.

“Mas eu disse, isso francamente é que me choca! Porque vocês estão a reivindicar por uma coisa, que não é porque não possam pagar, vocês querem é COMPRAR uma coisa porque o preço de venda é BARATO! Coisa que a generalidade dos cidadãos não tem essa possibilidade. E as pessoas só vendem se quiserem vender! (...) Nenhuma entidade proprietária é obrigada a vender! Nem o IGAPHE é obrigado a vender a um inquilino! Vende, se quiser! E, vocês estão a fazer uma reivindicação que querem comprar essas casas. Não faz sentido! O património social, em princípio, deve estar na posse do Estado ou de

outras entidades para ser atribuído a famílias carenciadas enquanto elas necessitam. Quando não necessitam devem resolver o problema habitacional de outra maneira, para que essas habitações sejam atribuídas a outras pessoas carenciadas.” Ent2

“Portanto, estamos a falar de o Estado preparar-se para alienar um bem por um quinto do preço daquilo que é o custo de produção do mesmo bem. Parece que isso é uma profunda ilegalidade. Mas mais do que isto, e falando apenas do ponto de vista social, continuo a achar uma perfeita aberração social e profundamente injusto que haja alienação do património habitacional do Estado quando há (...) centenas de pessoas que não têm o seu problema habitacional resolvido (...).”Ent1

No mesmo sentido, as *non-decisions* do Estado quanto à actualização das rendas em ambiente intra-institucional e inter-agências enquadram uma dimensão de ilegitimidade perante os cidadãos contribuintes, dada a apropriação desviante dos objectivos do regime de Renda Apoiada que determinam a não sustentabilidade da recuperação e gestão do património.

“Não há razão nenhuma para que as pessoas não paguem a renda de acordo com os seus rendimentos, porque, se não, são todos os contribuintes que estão a pagar por essas pessoas, como é evidente. Os meios gerados aí não são suficientes para conservar e gerir aquele património. Se as pessoas não tivessem rendimentos, com certeza que o Estado aí deve suportar. Agora, se as pessoas têm rendimentos, têm de pagar de acordo com os rendimentos!” Ent2

“Eu acho vergonhoso. É vergonhoso. Nós quando descontamos (...) o desconto que nós fazemos também vai para isto! Portanto, como é que as pessoas têm o direito, com que direito é que os outros nos podem estar a tirar dinheiro sem fazer nada na vida. É lhes aplicada uma renda. Não pagam, e, somos nós que estamos a pagar pelos outros. Eu acho isso inadmissível! Acho inacreditável como é que nunca ninguém se impôs!” Ent6

2.1.6.Ocorrências determinantes e consequências na implementação

No discurso da agência cessionária, a produção concentrada de habitação social revela-se como um processo endémico, promotor de zonamentos de guetos, fruto da exacerbação do papel do Estado como promotor directo e redistributivo no pós-25 de Abril. Neste sentido, o contexto revolucionário pós-25 de Abril aparece como uma ocorrência, como um factor exponencial do exacerbar do papel do Estado, promotor do seu esgotamento e sequente paralisia.

“Há uma lógica de desenvolvimento da habitação para o social, e não só, que depois se transformou em social só, que vem de 1978, 79, com o FFH, que depois é transformado em habitação só a partir do 25 de Abril de 1974. (...) Aquilo que se pensaria que poderia ter vindo a ser os contratos de desenvolvimento de habitação, que foram depois do 25 de Abril, (...), foram transformados em produção directa com o esgotamento lógico do Estado. A política nos primeiros anos a seguir a 74 era uma política de - o Estado tudo! – o Estado tem de fazer tudo, tem a obrigação de tudo – levou, em poucos anos, ao seu esgotamento e paralisia”. Ent1

Soma-se a legalização discricionária da ocupação ilegal de habitação social e a aplicação de um regime de renda segundo a tipologia em detrimento da composição do agregado familiar e

respectivos rendimentos - ao arrepio da estratégia de regularização da agência estatal - agravada pelas *não-decisões* quanto à actualização das rendas após este processo de legalização contextualizado em ambiente revolucionário. Processos discricionários tendentes à construção colectiva da habitação *como um adquirido* decorrente do *status quo* de imutabilidade das rendas face ao receio da repetição de movimentos contestatários.

“Em 1974/75, houve a ocupação de fogos que estavam em construção em Chelas, e, as pessoas a que os fogos estavam destinados ficaram impedidas de beneficiar. (...) A partir daí, foram aplicadas rendas que nunca mais foram revistas, e, portanto, de 2005 reportado a 1974, haveria 31 anos de rendas imobilizadas, o que é algo de perfeitamente absurdo! (...) A ocupação dos moradores foi um facto histórico, localizado no tempo, no âmbito de uma revolução. (...). E, portanto, no fim de contas, iam à procura da resolução do seu problema, de uma forma ilegal, mas, que de imediato, o contexto social e político da altura regularizou. (...)” Ent1

“A primeira, como sabe, foi na altura de 1975, em que a estratégia de comunicação não era muito clara, nomeadamente a situação das rendas foi obtida depois de fecharem o Secretário de Estado até às 4 da manhã no local, e não saía de lá sem estarem definidas. Portanto, como vê, a estratégia numa situação dessas fica ((sorrisos)) um bocado debilitada. A partir da legalização, portanto houve uma actuação, o bairro das Amendoeiras entrou numa situação de gestão corrente e normal. Não tão normal como seria de esperar, porque ao definir esse tipo de rendas, com a evolução, no fim de contas, não houve uma adaptação desse tipo de rendas, porque não eram bem rendas ao abrigo da portaria 288. Houve toda aquela indefinição em relação à forma de actualização dessas rendas – que não se fez! – e acabou por haver uma relação com esses moradores normal entre aspas, mas sempre com a manutenção dessas rendas praticamente imutáveis.” Ent3

“Mas, o que eles diziam-me era: - Então mas os compromissos verbais não valem? Mas quais compromissos verbais? Isto é um Instituto público! Os Institutos regem-se por aquilo que está escrito. Acha que é um compromisso verbal em 74? Em 76 há um despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo a dizer para se pedir os rendimentos e aplicar a renda de acordo com o regime que saiu e já nessa altura vocês manifestaram-se contra essa actualização - que depois acabou por não haver essa actualização, porque o FFH também entrou várias vicissitudes, depois começou os problemas de extinção.... também o FFH passou várias fases e acabou por não fazer a actualização.”Ent2

Posteriormente, no final dos anos 80, a estratégia de alienação do parque habitacional do Estado adstrita à orientação de *imposição* face à constatação “ de que a *figura do Estado «administrador de casas» gera desperdícios e irracionalidades com pesados encargos para o próprio Estado*” - é bloqueada pela política de descentralização, formulada em 1993, para as Autarquias. Contudo, as alterações dos eixos programáticos não dão lugar à efectivação da política de descentralização para as Autarquias, fruto da descontinuidade e suporte político local, que, escorada nas vicissitudes, criam hiatos de gestão e perpetuam as expectativas construídas pelos moradores.

“Mas, portanto, o IGAPHE só não alienou o bairro das Amendoeiras exactamente por ter saído o PER e a possibilidade de passar para as Câmaras Municipais, e, nós parámos todo o processo de alienação nas áreas metropolitanas de Lisboa. Portanto, aí parámos tudo. Reiniciáramos a alienação se as Câmaras

dissessem que não! Que não foi o caso. (...) Como a Câmara disse que queria ficar com o bairro, (...) enfim, só estava pendente a criação da GEBALIS na altura. Portanto, fomos gerindo esse património. Portanto, ficou pendente esse processo e daí não termos alienado mais nenhum fogo na área de Lisboa. Portanto, a partir desse momento, não vendemos...” Ent2

Após a transferência do património para a IPSS, o contexto de campanha eleitoral das eleições presidenciais e respectivo carácter populista no angariamento de votos, ocorrido após o diagnóstico socioeconómico dos agregados familiares residentes no bairro e do estado de conservação do património (executado pela agência cessionária) determina a construção de janelas oportunidades para a Comissão de Moradores. Estas janelas são ratificadas face à conduta do Estado de não cobrança das rendas em dívida, da não actualização das mesmas, e, da inexistência de processos de avaliação e eventual terminação da política de alienação formulada em 1988. Estas ocorrências bloqueiam a acção programática e a estratégia de comunicação da IPSS, que eram determinantes para a aceitabilidade da legitimidade de acção da entidade cessionária por parte dos destinatários.

“O que acontece é que em Outubro de 2005, depois desse levantamento, ocorreram eleições locais e os moradores conhecendo muitos deles as suas situações de irregularidade, desejando uma parte deles - talvez 10% - adquirir habitações a preços extremamente reduzidos para porventura depois vendê-las a preços de mercado - quase de mercado, conforme se tem conhecimento de vários casos - levou esta situação a um potenciar de conflito que foi agudizado por uma campanha eleitoral, e que, ultrapassava a campanha com as promessas dos políticos, que levou a que a partir daí nada fosse possível. A estratégia de comunicação de aproximação através de equipas, de criar uma loja no local, de disponibilizar para receber todos os inquilinos que procuravam a Fundação para resolver os seus problemas. Tudo isto, que não tinham da parte do IGAPHE e que era uma nova atitude, tudo isto foi prejudicado a partir de Outubro de 2005 e foi irremediavelmente perdido.” Ent 1

No mesmo sentido, o *vazio de poder* na Câmara Municipal de Lisboa, decorrente das eleições intercalares ocorridas em Julho de 2007, compromete a possibilidade de candidatura da entidade cessionária ao programa PROHABITA e o dificultar de prossecução do eixo programático. Ocorrência que contribuiu para a agudização da representação de demissão histórica de não recuperação e requalificação do parque de arrendamento.

“Isso não se veio a concretizar, apesar do apoio e da disponibilidade do INH, mercê do governo local que vivendo uma situação de perturbação enquanto poder local, de outra maneira dizendo – a ausência de poder na Câmara de Lisboa levou a que não fosse viável a organização do programa de recuperação do património. Nesse sentido, diria que o único objectivo que o Estado mantinha era o apoio a que outros, terceiros – a Fundação, fizessem a recuperação e a gestão do património.” Ent1

Pontos críticos de insucesso no itinerário do processo de implementação de políticas não aplicadas e desvirtuadas durante 30 anos, que constroem uma representação do comportamento do Estado como demissionário na formulação dos objectivos da política pública e consequente utilidade da mesma, revelada e potenciada nos seus processos discricionários de decisão. Processos, estes, enviesados e usurpados pela influência dos contextos eleitorais e da percepção pública construída

pelos *media*. Revelam-se as consequências da (não) actuação do Estado enquanto actor principal, que comprometem a fidelidade da linha de orientação e estratégia de uma política pública que é condenada ao insucesso pelos seus agentes.

2.1.7. Representação dos objectivos e da utilidade pública das políticas de transferência e arrendamento do parque habitacional público – Os objectivos utilitários à demissão do Estado

Em conformidade com a orientação programática da instituição da política de transferência do parque de arrendamento público para o sector da Sociedade Civil, por materializar o “*Triângulo do Bem-Estar*” ao permitir a prossecução do *interesse público* de apoio e incentivo à actuação das agências locais detentoras da faculdade de proximidade social com a comunidade, a agência estatal espelha a transferência para a IPSS como uma possibilidade de colmatar as deficiências da gestão executada, inclusive como garantia da execução da reabilitação do património e da implementação efectiva do regime de renda apoiada.

“Porque, no fundo, para o Estado também era importante que as rendas fossem actualizadas segundo os rendimentos das famílias, porque, senão, estávamos sempre numa situação de bloqueio! As pessoas pagavam sempre a mesma renda, o senhorio não as cobrava rendas suficientes - seja o município, seja o Estado, seja IPSS - para poder manter aquele património em boas condições de habitabilidade e pagar o apoio que as famílias mereciam. Portanto, era importante, do ponto de vista do Estado, que a renda apoiada – esteja o património no Estado, num Município ou numa IPSS - fosse aplicada como está prevista na lei, de acordo com os rendimentos das famílias, exactamente para haver alguma auto-sustentabilidade na gestão deste património.” Ent2

“(...) exactamente à medida que se foi vendo como é que se conseguia gerir ou não gerir este património que se criou a noção que era necessário, no fim de contas, aproximar a gestão das populações – passando primeiro para as Câmaras – e, depois, não havendo condições, passando para IPSS que fizessem exactamente essa gestão mais integrada e mais próxima.” Ent3

No mesmo sentido, a alteração do paradigma de *política de habitação social* para *política social de habitação*, com a tónica da reabilitação em detrimento da construção nova, é representada pela agência estatal como uma medida política de discriminação positiva indispensável.

“Claro que há aqui uma vertente política que foi moldada. Em vez de estarmos a incentivar a construção de habitação nova, incentivámos a reabilitação urbana, uma vez que não faz sentido - quer dizer, havendo fogos devolutos em mau estado - estar o Estado a apoiar a construção de nova habitação para famílias carenciadas. (...) Nos municípios onde existam fogos devolutos, a política deve ser de facto primeiro reabilitar os fogos devolutos e atribuir no regime de renda apoiada ou propriedade resolúvel esse património. (...) reabilitar e a atribuir essas habitações a famílias carenciadas em vez de estar a construir novos bairros sociais, muitas vezes até na periferia. Não é? Não faz muito sentido...” Ent2

Controversamente, embora as agências implementadoras (estatal e cessionária) representem a resolução dos problemas sociais como a utilidade e o objectivo principal e orientador das políticas públicas, dado o itinerário de insucesso da implementação, actualização e avaliação das mesmas, os objectivos em contexto inter-agências são percebidos e representados como utilitários a uma demissão, a uma desresponsabilização do Estado materializada com a transferência de um problema financeiro e social que, inclusive, determina resultados eleitorais – os bairros sociais.

“A política pública da habitação tem de dar resposta. Devia!” Ent1

“No que toca à transferência de património (...) e é posto em Orçamento de Estado (...) - o objectivo governamental era um e só um: - ver-se livre do património com os encargos financeiros associados, ver-se livre do problema social com os encargos eleitorais associados! Um objectivo. Falando adequadamente não se pode deixar de considerar que este foi o grande objectivo do governo.” Ent1

“O Estado consumava não mais que ter investir, não mais ter que resolver problemas eleitorais associados à habitação social. Terminava o seu objectivo.” Ent1

“A política do Governo foi muito clara: - transferir para se livrar da frente da batalha que é a gestão do quotidiano e o financiamento das recuperações. A atitude do Estado era outros resolverão essa frente do combate, o Estado apenas financiará. Uma atitude com alguma passividade, não é? E esta era claramente a atitude da política...” Ent1

“Não, eu julgo que não houve... não havia cá ...eu julgo que a preocupação do Estado foi sobretudo...despachar um pouco...uma grande estrutura que havia. A questão não era só ao nível local, mas a nível nacional, foi-se desfazer da ... da sua estrutura própria de apoio à questão do arrendamento. Exactamente, a ideia foi passar para terceiros.” Ent4

“Portanto, o próprio IGAPHE propôs à tutela, em termos da actualização do valor de venda dos fogos, e, penso que numa altura que ainda há carências habitacionais, acho que faz todo o sentido que o valor de venda fosse actualizado. Vamos lá ver, a menos que a política do Governo possa ser: - Interessa-me é vender e ficar livre deste património! Pronto, isso é outra solução e ao Governo compete estabelecer, enfim, as linhas políticas. (...)” Ent2

“Uma vez que da parte da política central se continuava a pretender que o IGAPHE se desligasse da gestão de todo o património, houve orientações que todos aqueles concelhos em que a transferência do património não tivesse sido possível para as Câmaras Municipais por desinteresse das próprias Câmaras, o IGAPHE contacta-se IPSS's, Cooperativas, outro tipo de associações sem fins lucrativos, no fim de contas, para ver da hipótese de quererem gerir este património concelho a concelho.” Ent3

No mesmo sentido, numa dimensão inter-agências, as agências estatais implementadoras são representadas como espelhos, como sistemas de reprodução das políticas formuladas com objectivos utilitários de desresponsabilização do Estado demissionário.

“De premeio, fica-nos o objectivo do IGAPHE. Ao fazer a transferência, limitava-se a dar cumprimento aos objectivos governamentais e via-se livre de um forte problema financeiro e social, até porque estava em processo de extinção.” Ent1

“(...) O objectivo era aligeirar-se esse peso, que, no fim de contas, era o subsídio à habitação e todos os cargos inerentes. Porque não é o edifício em si! Porque que se começa a sentir... apesar de inicialmente se constrói o edifício, depois começa-se a sentir as carências sociais. É preciso as infra-estruturas para essa população e foi um bocado o aligeirar. Era o vender para primeiro cobrir a dívida da construção, porque ainda era muito elevada e depois a dívida da gestão.” Ent3

Paradoxalmente, após a determinação da modificação unilateral do Auto de Cessão efectuada pela agência Estatal, em conformidade com a orientação da tutela, por forma a impor a obrigatoriedade de alienação, a descentralização é considerada necessária face à incapacidade gestonária do Estado, inclusive no futuro regime de compropriedade do património que obrigará à gestão dos respectivos condomínios.

“Porque, vamos lá ver. As pessoas estão cientes da dificuldade de gerir em condomínio, e é complicado. Agora, como a política que está definida em termos de Porta 65, é a contratualização com entidades exteriores... Enfim, já poderá permitir que haja entidades externas, enfim outras entidades – IPSS, ou outras colectividades, ou Cooperativas – possam gerir aquele património e aí, de facto, (...) e aí já possam ter uma proximidade e implementar a gestão de condomínio, coisa que o IGAPHE não tinha possibilidade... Quer dizer, com o património disperso por toda o país, era impensável. Com a contratualização por bairro, etc. poderá aí, de facto, já imprimir uma gestão melhor, não é? Espero que sim... espero que sim... espero que haja entidades! É evidente é que é preciso que haja entidades no mercado para gerir esses bairros.” Ent2

2.1.8. Processos de produção e decisão – A extinção e a selecção casuística versus a avaliação e terminação

No processo de produção e decisão das políticas públicas, diversos são os pontos críticos que se perfilam. Emerge a produção de atrasos na concretização das medidas públicas motivada pela sua desadequação, pela indisponibilidade de recursos, ou, paradoxalmente, são produzidos a fim de facultar a adaptação ou a modificação dos objectivos e dos modos locais de implementação. Contudo, estes atrasos, não são inócuos. Goggin ao apelidar esta demora ou atraso como “*strategic delay*”, revela-nos como estes são resultado de pressões políticas, de interesses organizados ou, reflexos da constatação de que a uniformidade de procedimentos nem sempre responde à diversidade dos contextos de destino (CARDIM, 2006: 57). No mesmo sentido, se é presumível que o *feedback* de uma avaliação, envolva uma mudança na política pública, não é determinante. Nem sempre, com os *feedbacks* da avaliação se desenha a adaptação ou a terminação da política.

Neste contexto, a extinção das agências estatais e a sequente criação de uma agência orientada para a alienação (IGAPHE) é representada como um *strategic delay* da avaliação e terminação (inclusive de problemas sociais e económicos) face à ausência de recursos e de capacidade gestonária.

“A política nos primeiros anos a seguir a 74 era uma política de - o Estado tudo! – o Estado tem de fazer tudo, tem a obrigação de tudo – levou, em poucos anos, ao seu esgotamento e paralisia. É a partir dos anos 80 que os ministros das Finanças não querem ouvir falar da dívida do FFH, que ninguém está para a pagar. Então, a solução, historicamente foi, é extingue-se. Extingue-se e durante meia dúzia de anos esteve em extinção, um processo longuíssimo dada a importância que o FFH tinha e posto que se sentiu o vazio de algo para promover o património, a sua gestão que sentia que era uma indispensabilidade, foi criado o IGAPHE.” Ent1

“...Em 1987 quando o Instituto foi criado e daí o nome Instituto de Gestão e Alienação - dava a impressão que a alienação não estava dentro da gestão - mas quiseram fazer vincar o aspecto da alienação, porque nessa altura o objectivo do governo, de facto, era alienar o património. (...) E, portanto, nessa altura, entendeu - e por isso foram feitos preços relativamente baixos - a alienação do património, porque o governo entendeu – Temos que vender o património, porque a gestão de facto é complicada. (...)” Ent2

No processo de produção e decisão, o Estado efectua a selecção casuística de políticas socialmente e economicamente menos complexas e dispendiosas e não alvo de contestação e opta pelas *non-decisions* para a resolução dos problemas emergentes ou esperados.

“Daí que o poder em si próprio - os governantes locais e centrais - sempre tenham associado a habitação a dois problemas complicados: - 1.º A obtenção de fundos e as consequências no futuro de encargos financeiros para os orçamentos; - Em 2.º lugar, todos os problemas sociais associados. De modo que, convínhamos que não é uma área muito interessante para um governo, qualquer que ele seja de se meter. Não é?” Ent1

“Portanto, a partir do momento em que se extremaram posições, penso que era difícil resolver a situação de outra forma que, de facto, não fosse a reversão. Penso é que se poderia ter actuado desde início e ter se evitado que se chegasse a esta situação ... de se extremarem posições. Eu tentei isso.... Estive reuniões com eles, tentei resolver a situação. Eventualmente podia se ter resolvido com consenso, mas a partir do momento em que entram componentes políticas... Aí já não ... Ultrapassa o IGAPHE e, certamente, a Fundação! Penso que aí a melhor solução, e, aliás, que a Fundação fez bem em ter optado pela reversão. Porque para a Fundação, penso, que a gestão também era um ónus!”Ent2

Adstrita à representação utilitária da política de transferência a uma desresponsabilização do Estado, sobressai a alteração da legislação como um processo de produção discricionário tendente à garantia da mesma e não fruto de um processo de avaliação ou terminação. Contudo a alteração não surte efeitos face à alteração das matrizes ideológicas.

“A legislação na altura não permitia que o IGAPHE cedesse directamente a uma empresa municipal e, portanto, fez-se a alteração exactamente por causa disso. Propôs-se uma alteração em termos de poder ir para municípios ou empresas municipais de serviços de habitação, porque o município de Lisboa estava a constituir a GEBALIS, exactamente para gerir os bairros sociais de Lisboa. Fizemos a alteração e como a Câmara disse que queria ficar, parámos a alienação!”Ent2

Sobressai a incapacidade de tomada de decisão do Estado após a ocupação ilegal dos fogos efectuada pelos moradores actuais. Ou seja, emerge uma regularização cega e contraditória ao

previsto na lei, perpetuada no tempo com as *non-decisions* quanto à aplicação dos regimes de renda e sequente actualização das rendas, como processo de decisão perante a confrontação pública de problemas sociais.

“Portanto, a ilegalidade das pessoas teve uma razão de procura de justiça social no que diz respeito à própria pessoa e creio que na maioria, senão na totalidade, sem terem a noção de que estavam a prejudicar outras pessoas. Portanto, essas atitudes de regularização de interesses que cabia naturalmente à Administração, ao Governo, que não a promoveu. Tão simples quanto isto!” Ent 1

“Nessa altura o FFH pediu os rendimentos e já nessa altura as pessoas contestaram a aplicação da renda. Eles contestaram a aplicação da renda, o FFH esteve a analisar, etc. e, depois, acabou por não actualizar. Manteve-se o status quo, pronto! Face às reclamações de algumas famílias, etc., acabou por ficar e assim se manteve.” Ent2 6

Reflecte-se o bloqueamento da política de transferência e da sujeição adstrita de aplicação do regime de renda apoiada com a decisão de reversão do património, como processo de *non-decision* de *avaliação e terminação da política* e do reconhecimento do direito potestativo de compra dos moradores escudado numa decisão de evitação da contestação pública decorrente da aplicação de uma lei cristalizada no tempo (renda apoiada).

“Convém também não esquecer, que não foi só Durão Barroso, mas os que se seguiram que mantiveram na Lei do Orçamento de Estado - como existe hoje - a possibilidade e o objectivo de transferência de património, que foi, naturalmente, bloqueado pelo sucedido com o bairro das Amendoeiras, que nesse aspecto é emblemático. Não pelas Amendoeiras em si, mas pelo que poderia ter sido em todos os bairros. E bairros há pior, socialmente, que o das Amendoeiras - designadamente na margem sul. O que poderia suceder de contestação popular a uma medida, não de transferência para entidades privadas de património - que isso pouco importa aos arrendatários - mas a possibilidade da aplicação da lei da renda apoiada (...)” Ent1

“Aquilo que eu penso, é que mesmo o IHRU... Vamos lá ver: numa situação normal em que houvesse regresso do património, o que é que seria normal o IHRU fazer? (...). Portanto, numa situação normal, seria o IHRU fazer a reabilitação do património, aplicar o regime de renda apoiada - como é evidente, em diálogo com os moradores – mas, aplicar o regime de renda apoiada de uma forma gradual! Agora, isso não resolveria o problema naquele caso. Não resolveria, porque o que eles querem é comprar! Penso que a única solução do IHRU - se não quer ter manifestações como teve a Fundação D. Pedro IV- será vender o património aos moradores. Não vejo outra solução. Que é caricata, mas, infelizmente, passa-se neste país. Infelizmente, neste país, passam-se situações desse tipo.” Ent2

“Por isso é que eu digo, as Amendoeiras foi o resolver de uma situação que já estava incontrolável, completamente desligada de alguma linha de actuação de política de habitação que haja.” Ent3

2.1.9.A influência dos media e contextos eleitorais no processo de decisão e condução da implementação da política

Emerge a percepção da influência dos processos de campanha eleitoral e da consequente vontade de conquista de voto, efectuada através da procura da identificação e estabelecimentos de empatias para assegurar o interesse no candidato (moradores). Contexto propício para a construção de um *evento foco* e para os moradores se constituírem como um grupo de interesses com capacidade de voz junto do governo. Contexto favorável à exacerbação dos problemas sociais (que promove o revivalismo da formulação de problemas sociais advindos da massificação e concentração de habitação social) e ao sensacionalismo das movimentações políticas e manifestações públicas.

" (...)Consta da nossa realidade quotidiana, em especial em situações eleitorais, o vir ao de cima todos os problemas associados a esta produção maciça de habitação que em outras partes do mundo já tinha sido experimentada e já tinha sido rejeitada ao arrepio completo das políticas saudáveis (...)." Ent1

"As coisas tomaram outras proporções. Para além das providências cautelares (...) começou a haver movimentação política no bairro e calhou a acertar, com as ... no fim de contas, com as eleições autárquicas. É uma zona muito populacional, muito importante para as eleições e verificou-se que começou a haver movimentação política." Ent3

"E aqui julgo que houve um grande autoritarismo e imposição contra um grupo que é muito grande, ainda são muitas pessoas, muitos agregados, e enquanto agregado acaba por ter mais força do que individualmente, que eu não sei se já estariam associado...mas no fundo aquilo acaba por ser um bairro... e todos eles acabam por ter algum sintonismo, e portanto há vida de bairro... que nestas situações de dificuldade, como é típico, as pessoas conseguem reunir, conseguem arranjar forças, e mais recursos que se calhar até então nunca teriam utilizado...e também como uma politização desta própria reacção e por coincidência, ou por aproveitamento, todos os processos eleitorais, e existiram alguns extraordinários do que seria o calendário normal, resultaram numa contestação muito grande." Ent4

" (....) e lá está...e aqui a união faz a força e em muitos outros locais espalhados pelo país, os grupos seriam mais pequenos, portanto seria muito mais fácil de "manipular". Em Lisboa, os números eram grandes, (...) e aqui sim, eu julgo que o problema acaba por ser um problema político, que no fundo, que é... e o impacto que isso teria em termos eleitorais... e quer queiramos ou não, realmente é assim que as coisas funcionam. Isto é tudo na perspectiva de ganhar voto ou não ganhar voto..." Ent4

O aproveitamento da importância e presença dos *media* nos contextos eleitorais – para o veicular de imagens simbólicas do *dramático* do abandono dos moradores pelo Estado para a reprodução de imagens negativas dos bairros e divulgação dos aumentos exponenciais das rendas - representam para os moradores uma *oportunidade* para o revivalismo da formulação do problema e um instrumento de pressão na condução da implementação e solução do problema face à capacidade dos *media* de enformar a opinião pública e erigirem os problemas como prioritários na agenda pública.

"Aquilo a que se assiste de revolta dos bairros tem 2 componentes, quanto a mim. Uma delas é de a revolta genuína pelas condições de vida onde são obrigadas a viver, porque são pessoas que convivem

com outras partes da cidade muito perto e, portanto, podem fazer a comparação. E por outro lado, tem uma componente, que não sei se será residual, mas que estimo em 10 a 20% de profundo oportunismo para resolver as suas condições de vida. E, até porque, esta questão do oportunismo faz parte das condições de vida das comunidades e manifesta-se nestes bairros, designadamente em situações eleitorais, porque é a oportunidade sentida e porque o histórico da sua vivência leva a considerar que é então ou nunca!” Ent1

“Eu penso que sim. Claramente. Não só, ou por outra, é um resultado do comportamento demissionário e por se encontrar numa zona... Portanto, eu não estou a ver umas Amendoeiras em Salvaterra de Magos, não estou a ver umas Amendoeiras em zonas do interior. Estou a ver umas Amendoeiras em zonas muito ligadas aos centros urbanos, onde o impacto junto aos meios de comunicação social e políticos são maiores. Agora, que é claramente o resultado da ausência de uma gestão da habitação social, é claramente!” Ent3

“Quer dizer, se calhar a actualização de rendas foi precipitada em relação ao projecto, que ainda não tinha nada de concreto e as pessoas ainda não tinham visto nada prático no terreno do que é que efectivamente tinha sido a acção da Fundação, e o que é que a Fundação estaria a fazer pelos arrendatários, e a primeira coisa que tiveram realmente foi o aumento de rendas que, com as percentagens todas que foram anunciadas, muitas delas se calhar por enviesamento ou por má leitura da própria comunicação...e se calhar também há ali muitas pessoas no meio que terão dificuldades em ler ou simplesmente às tantas acaba por ler aquilo que lhes interessa e que poderá ter mais impacto na opinião pública, que acabou por ser a estratégia na reacção...que foi realmente chocar a opinião pública para uma causa e acabaram por dizer que as rendas tinham aumentado 3000% (então o clima social e os media) os media, no fundo, foram ... agentes daquilo que vende também, que é a contestação.”Ent4

Dada a eventual influência negativa dos contextos eleitorais na condução de uma carreira política, e consequentemente na implementação da política, o património para o Estado, torna-se objecto de desejo de libertação, inclusive nas instâncias de poder local. Os interesses eleitorais em época de campanha e as sequentes alterações na composição do executivo assumem-se como deterministas na condução da implementação para a falta de *political comittment* do poder local quanto à transferência do património e a adstrita aplicação do regime de renda apoiada.

“Portanto, parámos o processo e, na altura, a Câmara tinha-me dito: - logo que a GEBALIS tivesse construída, etc. e tal, pronto. Bem, entretanto a GEBALIS é constituída, enfim, há eleições autárquicas e pronto... aquilo alterou-se a composição do executivo.... Mas, enfim, a Câmara nunca nos disse que não queria ficar. Enfim, a partir daí todos nós ficámos à espera de quando é que a Câmara ficava com o património. Depois, enfim, pronto, foi-se protelando... mudança de executivo.... E depois veio o executivo de (...) - a Câmara disse que sim, acabou por dizer que sim, foi à Assembleia Municipal e chumbou. A Assembleia Municipal é que disse que não!” Ent2

Os contextos eleitorais e respectivo processo de campanha propiciador de *promessas*, bem como os *media*, ampliam o *scope do conflito* e bloqueiam a acção da Fundação cessionária, descredibilizando-a.

“Depois ainda se tentou arranjar soluções para outro tipo de abordagem, mas depois começou toda esta reacção e portanto ficámos ali num impasse, no tal sufoco que era termos os recursos pensados para uma determinada realidade, não ter a infra-estrutura desenhada para essa mesma realidade, às tantas já não se sabia se valia a pena investir ou não, porque estava em causa ... percebeu-se que estávamos ali num impasse e faz ou não sentido de dar um passo em frente na tal política, ainda que houvesse a tal política de criar o departamento de habitação dentro da Fundação ... e às tantas ficámos ali a marcar passo durante muito tempo, nem para a frente, nem para trás....A Fundação acabou de alguma forma por ser simplesmente por reagir aos meios de comunicação, à própria Comissão de Moradores, que às tantas conseguiu de alguma forma destabilizar outras áreas operacionais da Fundação, e quando as conseguiu depois apoiadas, nesse perspectiva de alguma forma destabilizar os órgãos sociais da Fundação e a actividade da Fundação, porque às tantas o que se punha em causa realmente era a própria actividade social da Fundação.” Ent4

Os interesses eleitorais em época de campanha assumem-se como deterministas na condução da implementação para a falta de *political comittment* de acordo com o previsto na lei, para o agudizar da opção cristalizada das *não-decisões* de proceder à actualização das rendas, dado o contexto propício ao favorecimento dos interesses dos grupos de pressão (moradores). Ou seja, a incapacidade do governo (local e central) de tomar uma posição de acordo com o previsto na lei de forma a garantir a eficácia da competência delegada, face ao determinismo (da conquista de voto) dos contextos eleitorais que, paradoxalmente, escoram a necessidade da actuação das IPSS.

“Tivemos outras manifestações, no Seixal... no Seixal também tivemos manifestações. Quer dizer, acabou por haver poucas situações em que não foram actualizadas. Houve poucas. Pronto, os que ficaram para o fim é que foi mais problemático. Depois aproximaram-se eleições, depois isto, depois não sei quê, depois o Governo mandou parar por causas das eleições... mandou parar e o Instituto... Por isso é que eu digo que é difícil um Instituto público gerir património habitacional. Porque um Instituto Público está sob a tutela do Governo, é sempre muito difícil gerir património habitacional. Porque, repare: se aumenta a renda... Eh! Pá! Há logo – Porque o Estado agora está a aumentar as rendas e não sei quê. Portanto há logo uma série de descontentamento, não é? Se calhar se forem os privados a gerir isso, uma IPSS, se calhar eles até acham bem. Porque acham justo! Agora se for o Estado, tudo o que o Estado pensa, acham que é demais. Portanto, é sempre difícil gerir.” Ent2

A determinação dos interesses eleitorais em época de campanha conduz à falta de *political comittment* para a actualização das rendas, que, conseqüentemente, comprometeram e conduziram ao estado de degradação do património. Aliado às *janelas de oportunidades* criadas pelos *media* e pela sua vertente sensacionalista aquando ocorrem manifestações, são rejeitados todos os quadrantes da realidade e é causada a usura na percepção social sobre o regime de renda apoiada e a legitimidade de acção da IPSS. É garantido o encarceramento do Estado e a influência desejada na condução da tomada de decisão da AR e do Governo a optar pela terminação do problema ao arrepio dos eixos programáticos e em detrimento da regulação e avaliação da política.

“De modo que, temos aqui quer do governo central, quer do governo local, uma completa miopia em termos de resolução efectiva destes problemas: as vistas tipicamente curtas adstritas aos círculos

eleitorais, que conduziram ao estado de degradação e abandono que há décadas se verifica no parque habitacional e, a adicionar a estas pressões externas todas promovidas naturalmente pelos interessados – os moradores – temos a pressão dos media que, como é hábito nestas circunstâncias, cavalam o fenómeno social independentemente - aliás, nem é função deles - do que esteja para resolver. Aqui, uma pedagogia de esclarecimento pela parte dos media que nunca se processou, bem pelo contrário. Nas diversas entrevistas que tive oportunidade de dar havia uma manifesta surpresa pelas condições reais quer do património, quer das responsabilidades do Estado, quer da responsabilidade da Câmara de Lisboa por não promover a recuperação pela Fundação através do programa PROHABITA, quer dos próprios moradores que tinham capacidade para pagar rendas altamente aferidas aos seus rendimentos e que eram postas em termos públicos como se fossem uma aberração social. E, apesar de conhecerem todas estas nuances do problema, não houve um só meio de comunicação que abordasse de uma forma séria, real, racional, esta problemática multifacetada da habitação social.” Ent1

“Mas é evidente que a comunicação social também não cuida de saber disso! Cuida é que há uma manifestação, agora se as pessoas têm razão ou não... Isso não interessa! O que interessa é que há uma manifestação! Enfim, porque se fosse uma situação de justiça... porque se as pessoas cuidassem de averiguar....se a comunicação social quisesse saber... como é? as pessoas têm um rendimento x e pagam uma renda y. Isto é justo? Ou não é? Se calhar, toda a população diria que isto não é justo! Basta ver as pessoas que para conseguir uma habitação, tiveram que comprar uma habitação, e, que hoje estão extremamente endividados porque fazem um esforço terrível e há pessoas que não fazem esforço nenhum! E têm uma habitação que o Estado lhes deu quase! Pode-se dizer que a deu face à renda cobrada. Mas, infelizmente, a comunicação social, de facto, não olha para esses parâmetros. O que interessa é a manifestação, quantidade! Isso é que vem nos jornais, é o que interessa...” Ent2

“Realmente, eu penso que o bairro das Amendoeiras foi o paradigma do que os media podem fazer em relação a um caso que depois também começa a ser falado, DISTORCIDO e em que praticamente todas as decisões são tomadas até com base naquilo que os media dizem e não no apurar claro das situações, nomeadamente, porque é que o bairro das Amendoeiras teve a evolução que teve. Eu penso que se formos à Assembleia da República que decidiu a reversão e se perguntasse aos deputados que sabem como é que nasceu o bairro, porque é que a situação se criou, porque é que nunca se mexeu nas rendas e são tipos de rendas diferentes e acabaram por tomar uma decisão de reversão do património possivelmente com conhecimento do que o que os media dizem e não com os factos reais do que é que se passou em relação a todo o bairro das Amendoeiras.” Ent3

“O objectivo do Estado era o arrendamento e passou as casas com esse propósito – arrendamento social. Mudou as regras do jogo quando viu a contestação provocada e a afectação dessa própria contestação em afectação política. O que eu digo é... as regras que em determinado ponto foram ... tentaram ser impostas pelo Estado, em relação ao contrato que já tinha sido assinado, foi simplesmente para apaziguar a reacção que tinha surgido numa perspectiva meramente política. Às tantas, o Estado saiu mesmo como um pacificador da situação e como a entidade que terá resolvido parte da contestação.” Ent4

A selecção discricionária de factos por parte dos *media* é também percepcionada face à não divulgação da excepção da obrigatoriedade de alienação a que estava sujeita a IPSS. Contudo, é percepcionado que se fosse conhecido não surtiria efeitos, já que, o Estado é representado como um

agente de pressão e contraditório que controla os processos de decisão, também encarcerados pelos *media* e sujeições eleitoralistas.

“A questão de ser só a Fundação sujeita a essa obrigatoriedade nunca foi conhecida, e, portanto, não passou para a comunicação social e mesmo que tivesse passado, não teria qualquer espécie de efeito. É a minha convicção. O que estava em causa era em termos de, quer governo local, quer governo central, uma sujeição eleitoralista à vontade aquisitiva de candidatos à propriedade pública”. Ent1

2.1.10. Os pontos críticos e factores responsáveis pelo desenvolvimento da política e seus resultados

A produção directa e exclusiva de habitação social pelo Estado é percebida como factor propício ao não reconhecimento de legitimidade de acção da IPSS na gestão dos bairros, ou seja na actualização das rendas.

“(…) Nunca se encontrou uma lógica de promover habitação através de instituições de solidariedade, para, à imagem do que fazem os países do Norte da Europa, serem os promotores e administradores do bem. Um dos problemas que surgiu com o bairro de Chelas foi a interpelação dos moradores à Fundação, quanto à sua legitimidade para vir assumir o património enquanto propriedade sua. Tal não se teria posto (...) se a Fundação tivesse sido a promotora, construtora e quem assumisse a totalidade das responsabilidades, teria uma posição diferente” Ent1

A contínua opção política de não actualização de rendas pela parte do Estado após o processo de legalização da ocupação, cristaliza-se no tempo dando lugar à *construção do imaginário colectivo da habitação como um adquirido*. Neste sentido, é promotora da construção *das janelas de oportunidade* para o não reconhecimento de legitimidade de acção da IPSS e da defesa da alienação como um direito potestativo. Ou seja, a opção cristalizada *de non-decisions* quanto à actualização de rendas é propícia ao *expandir* e à manipulação do conflito pela Comissão de Moradores face à dimensão da aceitação tácita entre os moradores e o Estado que é rompida com a actualização das rendas pela agência cessionária, constituindo-se como ígnea para a contestação e para a permissividade do Estado.

“ Os arrendatários de alguma forma estariam a beneficiar daquela falta de actualização das rendas, pelo histórico todo, o Estado às tantas, percebia que se fizesse alguma coisa, aquilo ia dar... porque há obviamente uma reacção e... portanto ficaram os dois de braços cruzados havia uma aceitação quase mutua do facto. As questões que se levantaram e que eventualmente fariam sentido ser levantadas a qualquer momento, realmente nunca foram levantadas. Até que um dos agentes, no fundo alterou um bocadinho as regras do jogo e essas regras foram a actualização das rendas ... e depois, as coisas resultaram em cadeia.” Ent4

“O próprio governo aqui nunca estava, nunca esteve alheio a toda esta situação, porque ele próprio era culpado de ter sido o responsável por esta situação, e portanto, revertendo a situação à primeira fase, à primeira forma, apaziguou-se essa contestação. Eu julgo que foi isso que aconteceu... Aliás, a própria... o

que foi apresentado na Assembleia tinha outras propostas, que implicava outros pontos, nomeadamente o fecho da Fundação, não foram aprovados. Foi exactamente aprovado aquele que de alguma forma, e muito directamente, resolvia a questão da contestação que era voltar o património todo para o Estado.”
Ent4

A aplicação do regime de renda apoiada em conformidade com o previsto pela lei e o auto de cessão, num contexto de lassidão do Estado após a sua promulgação em 1993, associado à falta de monitorização determinante para o processo de socialização e legitimação, determina a instabilidade e a dimensão conflituante entre a agência cessionária e os destinatários. Da falta de *political comittment* do Estado para garantir a adopção e implementação da lei formulada pelo mesmo e a monitorização das ilegalidades cometidas pelos moradores, advêm consequências ao nível de comunicação, entre a IPSS cessionária e os moradores, determinante para a (não) aceitação da legitimidade de acção. Contexto que é contaminado pela capacidade dos moradores de veicularem uma imagem de ilegitimidade da transferência associada à figura de “Estado culpado” facilmente indutor de empatia da opinião pública, posteriormente agravada pela ineficácia da estratégia de comunicação da IPSS adoptada para a transmissão dos seus objectivos.

“Portanto, a Fundação começou a seguir tudo o que está estipulado no Decreto-Lei 166... E, competia ao IGAPHE, no âmbito do processo de transferência, no caso da transferência, não para Autarquias mas para Instituições, fazer o acompanhamento da gestão que essas instituições estavam a fazer ao património. Portanto, verificámos que foram cumpridas todas as condições estipuladas no Decreto-Lei 166, tudo o que definia o artigo 11 para que fosse feita a mudança da renda social para renda apoiada, e, essa renda começou a ser cobrada a partir de Janeiro de 2006, criando instabilidade no bairro. (...) Porque, pronto, eram rendas de 30 anos. As pessoas estavam realmente habituadas a pagar valores muito baixos e acabaram por não aceitar, no fim de contas, pagar aquilo que os seus rendimentos permitiam. E, aí, começou um movimento de contestação à Fundação, que acabou por tomar - quanto a mim - proporções mais políticas, do que sociais e económicas.” Ent3

“E realmente, nesse aspecto, a parte da comunicação deste movimento, funcionou realmente muito bem e eles conseguiram passar a mensagem, como hoje em dia acaba por ser mais fácil do que antigamente, passar uma mensagem, cativar mais pessoas para a causa... também tem um pouco a ver com a cultura portuguesa que é falar mal... e sobretudo estar muito contra o Estado, porque aqui, de alguma forma, havia também quase um espírito, uma sensação de traição do Estado (...) das pessoas em relação ao Estado, quando o Estado entregou a gestão do património a entidades privadas. Portanto, todos esses espíritos conjugados, com a cultura que se criou, com a cultura de alguma forma existente em Portugal, tudo isto levou a uma reacção muito grande que acabou por às tantas ser muito difícil voltar atrás....realmente era inevitável o desfecho que acabou por acontecer.” Ent4

“Foi sobretudo, da parte da Fundação, a forma de comunicação com os arrendatários. Eu julgo que foi aí realmente onde se perdeu mais, de se explicar o que é que se vai fazer, o que é que estamos a fazer, o que é que fizemos. Tentar trabalhar directamente com a Comissão de Moradores na perspectiva de um entendimento e de explicarem, de tirar partido desse facto de realmente estarem constituídos como uma

Associação, e portanto acabou-se criar e limitou-se ali assim a um conflito em vez de se alimentar um entendimento.” Ent4

No discurso dos agentes revela-se o ponto crítico conflituante e determinante para a condução do itinerário da implementação: a assunção do direito potestativo de compra dos moradores em detrimento das eventuais reivindicações de reabilitação do património, da atribuição em regime de propriedade resolúvel ou da equidade da aplicação do regime da renda apoiada após a cristalização das rendas durante 30 anos.

“Porque eu até admitia que as pessoas pudessem dizer: - Isto tem algumas deficiências. Tem! Então, vamos analisar a situação! Obras de reabilitação primeiro? Pronto, no fundo, até se podia ter negociado! Isso era outra situação! Desde que as pessoas quisessem resolver o problema! Mas o maior problema ali - e esse é que é caricato! - porque nem era o problema de as pessoas poderem pagar rendas, porque as pessoas queriam é comprar as casas! O mais caricato no caso do bairro das Amendoeiras... é que podia dizer: Estamos aqui perante pessoas insolventes... se calhar estamos a exagerar na renda? Para aquelas que não podem pagar? Mas não era o caso, porque a renda apoiada é em função dos rendimentos. Mas, o mais caricato da situação é que eram pessoas QUE PODIAM COMPRAR AS HABITAÇÕES! E a reivindicação nem era tanto em relação à renda. É PORQUE QUERIAM COMPRAR AS HABITAÇÕES!” Ent2

“Portanto, eles não podiam reivindicar que era propriedade resolúvel, primeiro porque o título de atribuição foi em arrendamento - está lá escrito no processo - tanto que eles depois vêm é pedir é que lhe sejam vendidos os fogos! Mais nada! Daí, como é evidente, eles estavam cientes de que não era propriedade resolúvel. Enfim, as pessoas tentam sempre pensando que as Instituições não têm o historial dos processos! O azar deles é que o IGAPHE tinha o historial de todos dos processos, e eu mostrei-lhes os despachos todos. Portanto, verificaram como é que foram atribuídas as habitações. Eles verificaram!” Ent2

“Isso é uma FALSA questão que foi utilizada pelos moradores para veicular a ideia que havia promessas feitas em 74, imagine-se! Havia 31 anos, em relação à altura de 2005, que havia promessas, dessa altura, que as casas seriam suas ao fim de 25 anos. Se fosse assim, então, 25 anos mais 1974, parece que dava 1999! Ora bem, se os moradores, de facto, tivessem a noção adquirida por promessas de 1974, que jamais foram escritas e que só existem na boca deles, porque não há um só documento que titule essa pretensão, essa promessa de quem quer que seja, nunca apareceu! Portanto É UM FACTO criado por eles, ponto! Mas, mesmo se tivesse havido, e se tivesse havido, então seria lógica que 25 anos depois de 1974, isto é 1999, isto é 6 ANOS antes de aparecer a Fundação em Chelas, nessa altura, era altura de os moradores dizerem ao Estado: - Bom, passaram os 25 anos, as casas são nossas, vamos lá fazer as escrituras! E, SE PELO MENOS, se ao menos não se lembrassem de pedir as escrituras, haveriam de se lembrar de deixar de pagar as rendas, porque no final do período já não tinham que pagar as rendas!” Ent1

Dada a importância das dimensões subjectivas da agência cessionária, relativas à legitimidade e desejabilidade da política de descentralização do património adstrita a um regime de arrendamento social versus a ilegitimidade e indesejabilidade da condução da política para a alienação

discricionária, estas assumem-se como conflitantes entre a agência cessionária e o assimilado direito potestativo dos moradores e, posteriormente, entre a agência cessionária e a agência estatal dadas as orientações da tutela.

“Se a Fundação na altura tivesse dito: - Sim, Senhor, eu vendo! – O problema estava resolvido, não tinha havido aquela manifestação! No fundo, o problema estava entre comprar ou não comprar as habitações e a Fundação vender ou não vender. Portanto, se a Fundação estivesse disponível para vender na altura - e para ela se calhar tinha sido mais fácil, tinha vendido e arrecadado a receita – mas, dados os objectivos, que também admito é do âmbito da gestão social, não se prestaria a vender. Mas, se vendesse, o problema estava resolvido! Porque a reivindicação é que eles queriam comprar!” Ent2

“Apesar de ainda ter havido uma tentativa de uma alteração unilateral do Auto, ainda antes dessa ordem de regressão do património, em que chegámos, já havia praticamente acordo com a Fundação das alterações que o Estado, no fim de contas, pretendia fazer em relação à política de habitação, da gestão do património que estava a ser feita, tirando uma das partes que a Fundação queria levar até ao fim: – que era não fazer a alienação do património, porque não queria alienar aquele património e queria mantê-lo sempre virado para a gestão da habitação social.” Ent3

Dada a dimensão crítica da capacidade da agência cessionária de colaborar ser afectada por dimensões subjectivas, a recomendação da reversão do património para o Estado por parte da Assembleia da Republica é representada como ilegítima e assume-se como factor determinante para a condução da implementação – a devolução do património ao Estado. À semelhança do preconizado por Matland, perante o arquétipo de *Low policy ambiguity and high policy conflict*, os resultados da implementação são determinados pelo poder.

“Desde que a questão foi posta na Assembleia da República com uma recomendação ao governo de alienação das habitações aos moradores, a constatação evidente era que aqueles que maiores rendas iriam pagar no futuro seriam os potenciais adquirentes. Esses iriam abandonar o património da Fundação e passaria a Fundação apenas a ter arrendatários sem capacidade financeira de suporte. Estava por uma decisão política, da Assembleia da República com a possibilidade de venda, estava inviabilizada a orientação de recuperação do património e de trabalho social, que era a orientação política da Fundação! Sendo assim, e tendo a Fundação de acatar, naturalmente, as orientações políticas dos órgãos de soberania, restava-lhe devolver o património ao Estado.” Ent1

2.1.11. O comportamento do Estado enquanto actor principal da elaboração, implementação e actualização da política

O comportamento do Estado é representado como casuístico e reparador. As políticas são reacções às consequências, principalmente à falta de financiamento, em detrimento da monitorização e avaliação.

“Nesta história de 30 anos, eu penso que o sector da habitação é um sector que reage muito à situação económica. Planos em si... dizer que houve objectivos traçados, metas definidas e tentativa de cumprimento dessas metas... houve na fase do FFH. Daí para a frente, com a criação do IGAPHE, penso

que (foi ...?) um bocado a definição das linhas, mas não claramente objectivos quantificados. Porque acaba por ser um bocado a reacção à evolução económica que o sector da habitação é sempre aquele sector que vai REAGINDO. Como definição de política em si, para além da fase inicial, penso que não tem havido.” Ent3

“Portanto havia as obras de manutenção, DEVERIA haver as obras de manutenção de 8 ou de 10 em 10 anos, que praticamente ali no bairro das Amendoeiras não se chegaram a fazer. Começaram-se pelos outros bairros, porque não havia capacidade no tempo do IGAPHE. (...) Depois começou a haver a relação com as Amendoeiras ... a partir do momento da transferência do património, também acaba por ser mais uma REACÇÃO do que uma acção.” Ent3

“Portanto, eu penso que não tem havido uma política de habitação. Nunca houve e tem havido apenas REACÇÕES. (...) Nunca houve realmente um integrado no sector da habitação no resto e o acompanhamento social das famílias e a noção, pronto que tem sido mais REACÇÃO às situações que acontecem (...). Mas, portanto, não há uma definição a longo prazo de uma política de habitação com objectivos claros e vamos tentar chegar lá, ajustando realmente. Porque nada é imutável ao longo do tempo, mas tem havido um conjunto de medidas que são de REACÇÃO às situações que se tem criado e, que às vezes são incompatíveis entre si e acabam por criar encargos financeiros muito superiores ao que se obteria se houvesse uma política integrada” Ent3

A possibilidade de actuar do Estado como elemento regulador é representada como incapacitada face à tensão, à pressão das componentes políticas adstritas à governação. Adicionam-se as *non-decisions* escoradas na lassidão e na inércia perante as adversidades gestionárias.

“Vamos lá ver... O Estado...é sempre difícil. A posição do Estado, atendendo aqui, quando aparecem componentes políticas no meio disto - porque, isto, no fundo teve vertentes políticas, se não, provavelmente, teria sido resolvido de outra maneira - para o Estado é sempre difícil a resolução ... dessa tensão.” Ent2x

“Agora, o que se passou ali nas Amendoeiras e, como diz do Estado, é evidente que... pronto, passaram-se 30 anos e tem a ver muito, também, com as vicissitudes de diversos organismos que passaram. Porque, como lhe digo, é evidente que ali os moradores, desde a altura que o próprio Fundo pediu os rendimentos porque queria actualizar as rendas, portanto em 77 ... em 1977, está lá no processo... Depois o Fundo também entra num processo complicado – é ... a sua extinção em 82. Em 82, o Fundo é extinto. Repare, o Fundo é extinto em 82, já nessa altura se previa que o património fosse para as Câmaras Municipais. A Comissão Liquidatária existe até 87, até ser criado o IGAPHE. Está a ver? Toda essa vicissitude conduziu a esta situação!” Ent2

“Exacto. Mas, agora, repare. Mesmo em relação à Fundação, o Estado disse: - Pare! Agora veja se fosse em relação ao IGAPHE. Tinha parado logo, não é? A actualização de renda, não é? Está a ver... Portanto, mesmo assim, com a Fundação, foi o que foi. Agora veja, se fosse o IGAPHE a actualizar a renda... Pronto! Vinha logo e dizia: - Pára isso! Que isso agora não convém, não é?” Ent2

“O que interessa é que isto são políticas que não se podem medir simplesmente por um mandato. Têm que ser a estratégia tem que ser , tem que ultrapassar transversalmente os governos, porque em 4 anos se calhar não se consegue fazer isso e portanto a coisa foi-se prorrogando durante anos e anos, e a

coisa nunca foi actualizada, a habitação foi-se degradando e enfim...por cada vez que há um que vai para o poleiro quer fazer as coisas de uma forma diferente, às tantas, por cultura português, quer fazer de forma diferente dos que estiveram lá anteriormente que é para marcar a diferença, e não ... e o interesse nacional, e o interesse das pessoas acaba por ser ultrapassado por esta concorrência partidária que existe...isto de alguma forma acaba por justificar a situação em muitas outras, em muitas outras áreas de actividade, quer económica, quer social...e julgo que a questão aqui foi um pouco essa.” Ent4

O desinvestimento e as *non-decisions* no processo da implementação da política e respectiva monitorização assumem-se como forma de actuação do Estado (inclusive do poder local), em detrimento do seu papel regulador, a fim de evitar confrontos e contestações públicas advindas com a actualização da renda.

“Só as próprias Câmaras Municipais fogem deste problema de habitação social, porque é um problema que só pode ter uma solução com uma boa lei de rendas, devidamente aplicada, e com a boa gestão social para fazer com que a viabilidade financeira - que é o suporte da viabilidade social das soluções - seja uma realidade. Portanto, como do ponto de vista político as Autarquias não estão muito interessadas em exercer a autoridade democrática no que respeita à gestão do parque habitacional, verifica-se o desinvestimento maciço.” Ent1

“Eu penso que o Estado nunca interferiu. Deixou agudizar o conflito. Apesar de o IGAPHE dever controlar a actuação das Instituições e, a Instituição tinha que comunicar anualmente o que estava a fazer, nunca tomou uma posição dizendo que era a aplicação legal. No momento em que surgiram os conflitos, possivelmente pela situação em que se encontrava o IGAPHE na altura, que era, no fim de contas, de extinção em si. Eu não sei se isto não tivesse em extinção, se não se podia ter resolvido de outra maneira. Porque no momento em que o conflito surge, o IGAPHE desaparece do problema! Finge, ou pronto... diz que não é nada com ele ou não actua! Praticamente desaparece da actuação, quando podia nessa altura ter entrado a mediar, no fim de contas, um conflito que também acabava por ser do IGAPHE. No momento em que transferimos o património, devíamos continuar a ter a gestão, pelo menos a verificação e a monitorização da gestão do património transferido.” Ent2

“Penso que terá sido uma situação em que o IGAPHE estava na altura, mas penso que tivesse havido uma actuação prévia, não se teriam agudizado tanto os conflitos. Podia se ter chegado imediatamente a um acordo, porque a situação nunca esteve fechada às negociações, e, podia ter sido diferente, havendo comportamentos diferentes, atendendo às pessoas que realmente havia direito que reclamavam, que não existiam! Que não eram direitos adquiridos e tentando mediar realmente o conflito que podia ter surgido de um aumento muito rápido, pronto, das rendas em 2 anos.” Ent2

“A não actualização das rendas foi o processo mais fácil para os nossos dirigentes porque assim não tiveram nunca contestação em relação à situação e, era uma forma de inoperacionalidade que de certa forma foi assumida. Nunca mexeram a situação e deixaram perpetuar durante esse tempo todo. No fundo, nunca aplicaram a legislação que deviam ter aplicado.” Ent5

Neste itinerário de representação da formulação das políticas com a utilidade pública de o Governo se despojar de problemas, o Estado é representado como um *agente de má fé*. Contudo, na sua conduta adoptada de agente de pressão e contraditório, é confrontado com a perversidade do seu

demissionismo - com a reversão do património, é obrigado a ficar com os problemas objecto de libertação (bairros sociais).

“Tanto mais que, que estando o governo central interessado em ver-se livre do património habitacional, já não era problema dele a sustentabilidade. Sendo assim, não estaria interessado na actualização das rendas que viabilizariam a recuperação do património. Esta, quase que se pode chamar má fé do governo central na forma de avaliar este problema, acaba por meter a castanha que estala nas mãos do governo, acaba por ir ter às mãos do governo, porque presentemente tem o património outra vez na sua posse e vai ter de proceder à recuperação do património sem o suporte das rendas actualizadas.” Ent1

À representação do Estado como agente contraditório, soma-se a sua incapacidade e desinteresse gestor após a reversão do património. Constrói-se um perfil legítimo de demissionismo e incapacidade de *governance* do Estado como actor principal, como agente de implementação, e, de gestão de um processo *mascardo* de terminação da política de transferência.

“Quanto ao comportamento demissionário do Estado, parece que ele continua. Ontem mesmo, tive a oportunidade de assinar uma carta para o IHRU, actual proprietário, questionando porque é que o património continua registado em nome da Fundação. É uma caricatura que todos os processos judiciais em curso que transitaram para o novo proprietário - o IHRU, continua a Fundação a ser questionada pelo sistema judicial quando já não é proprietária. Ou, através da Câmara de Lisboa, o pagamento das taxas de esgoto quando já não é proprietária. Ou, em termos de registo nas Finanças, que estão registadas as pessoas que querem comprar as suas lojas, querem saber qual a situação e continua a Fundação a ser proprietária. Portanto, vai fazer... fez um ano que a Fundação tomou a deliberação de devolver o património ao Estado (...) e bastaria 1 mês para ter procedido ao registo, à regularização de toda esta situação patrimonial. Ent1

“Eu diria que, se o Estado na parte mais simples – o simples registo através dum documento na conservatória e nas Finanças, é incapaz de promover o facto (...), se tudo isto se processa e continua a revelar uma incapacidade absoluta de resolver o problema da venda da habitação aos candidatos - como ainda recentemente se constatou com uma manifestação à porta do IHRU na semana passada - se, se, constata tudo isto, parece que se pode dizer, com legitimidade, que o comportamento demissionário ou a incapacidade gestora continua a ser uma realidade!” Ent1

“Não posso deixar de dizer aquilo que é para mim a verdade nua e crua subjacente à atitude tomada: - PURA COBARDIA POLÍTICA! Absoluta ausência de sentido de Estado! Profunda rejeição da solidariedade para com as pessoas carenciadas! Cobardia política, porque tudo o que é resolvido ou questionado na praça pública, num regime democrático, não pode deixar de ser posto na devida legalidade, e, portanto, posto no devido lugar. Abandono político, porque o que estava em causa era esclarecer a população das suas orientações que têm de ser tomadas para resolver problemas concretos que precisam de soluções. E, finalmente, um profundo desapego, uma profunda irresponsabilização social, porque, mais uma vez, estamos a caminhar no sentido do abandono, não daqueles que vêm o seu problema resolvido porque compram a sua casa, mas, daqueles que vão continuar a ver o seu problema por resolver: - porque o elevador não funciona, as canalizações estão entupidas, as rachas continuam, a chuva entra, as rendas não são cobradas, os cumpridores são mal tratados por aqueles que não

cumprem. Tudo isto são incentivos à não cidadania que os políticos não têm o direito de promover, porque a sua função é justamente a oposta: - É a criação do sentido de cidade.” Ent1

“O Estado é demissionário no estado puro, no sentido puro. Vejamos: - O Estado define uma política de transferência do património e de prioridade ao arrendamento. Define também como orientação a recuperação e mais! Portanto temos: transferência, recuperação, arrendamento. A política está definida assim. Estava e está! Confrontado com a realidade, o que faz o Estado? Conduz-se de modo a que é obrigado a aceitar o património de volta. Não faz nada no sentido efectivo para que isso não aconteça. Conduz-se quer no que respeita ao poder local, quer ao poder central, pela não efectivação da recuperação do património – o PROHABITA nunca teve grande empenho do governo, nem do governo local nem do governo central, na sua concretização e finalmente pela alienação. Vai ao invés do que tinha definido quanto a uma política de arrendamento. Portanto, não há transferência, não há recuperação, não há arrendamento! É o oposto do definido. Melhor definição de demissão, creio que não pode haver.” Ent1

Paradoxalmente e numa dimensão contraditória, embora a aplicação do regime da renda apoiada pela IPSS tenha-se constituído como um ponto crítico e conflituante, após a tomada de decisão da reversão constitui objecto de implementação em concomitância com a alienação, representada como uma forma de actuação discricionária e de um processo de terminação do problema.

“Portanto, no fim de contas, é feita uma reversão que arranca de uma reacção à aplicação do regime da renda apoiada e que termina como? – Vendendo-se a quem vai ter capacidade para adquirir, ou seja uma parte da reacção desaparece porque vão adquirir realmente. Mas, todos os outros que não têm capacidade ou não pretendam, vão voltar a situação que teriam no tempo da Fundação. Porque a lei é igual para todos! Seja a Fundação a aplicar, seja o IHRU. (...) No fim de contas, vamos aplicar aquilo que a Fundação aplicou, tirando a venda das casas que as pessoas consideravam um direito adquirido e que não o era, e, que, no fim de contas, vai contra a política de habitação definida.” Ent3

Resta a perene descrença política construída com a percepção histórica de permissividade, de falta de monitorização e de regulamentação para as leis adoptadas. A actuação não reguladora do Estado constitui-se como permissiva e beneficiadora dos infractores e consequentemente bloqueadora do investimento por parte dos agentes privados.

“Eu aqui acabo por ver um pouco como acontece em muitas outras circunstâncias. Há um abandono... Há uma teoria, uma política que pode ser eventualmente escrita, desenhada para o papel, mas depois acaba por não ser implementada por falta de recursos, por falta disto e daquilo... E a situação vai-se agravando, e vai-se ... Mas lá está, às tantas tem a ver com uma cultura que já existe em termos nacionais para este tipo de abordagem e este tipo de questões, em que o Estado acaba sempre por ser visto como o responsável por tudo, o que muitas vezes acaba por não ser verdade, mas, por outro lado, acaba por afectar os agentes privados pela sua inoperacionalidade em muitas áreas, nomeadamente na fiscalização daquilo que é suposto fazer.” Ent4

“Quanto a mim, o Estado não é de todo a cara principal deste cenário. A cara principal são os moradores que continuam a fazer o que querem. O Estado devia criar leis, devia criar regras (leis, já as criou mas não as cumprem) e, se calhar, é melhor tarde do que nunca. Se calhar deviam agora rever a lei da renda apoiada, rever e criar estratégias. Rever é: - Ok, não funcionou daquela maneira, não funcionou na

Fundação..... Não, nem vai fazer. Então, já tinha feito! Teve tempo suficiente desde 2006... 2 anos e meio, não consegue aplicar a lei.... Se a Fundação não a conseguiu aplicar nem o IHRU, então porque é que criam leis? Então, vamos viver que nem bichinhos como antigamente. Voltamos ao passado! Eles fazem uma lei e não definem estratégias. Agora, porque é que em todas as áreas em que as leis têm que ser aplicadas se nós formos em excesso de velocidade, somos multados e recebemos uma carta em casa e pagamos a multa. Ou, então, chega a uma altura em que ficamos sem carta e vamos para tribunal. Isso é tudo aplicável, então porque é que isto não é?!” Ent6

2.1.12. As consequências da actuação/ não actuação do Estado na condução, implementação e actualização das políticas públicas

A incapacidade de gestão e de monitorização como um continuo no tempo por parte das agências estatais são promotoras da consolidação e ratificação de ilegalidades, tal como da construção da identidade do bairro social como entidade estigmatizada e estigmatizante face a degradação do património, propícia à associação da degradação moral dos seus habitantes e sequentes perturbações sociais.

“O FFH tinha como função assumida constituir-se como um resolutor do problema habitacional produzindo habitação. A gestão era algo que era secundário. As consequências para o património habitacional e no caso para Chelas, para as Amendoeiras, são evidentes: populações abandonadas, património abandonado, frustrações acumuladas, vícios de utilização, ilegalidades consolidadas, permitidas e que foram ratificadas pelo tempo. Isto só poderia dar, naturalmente, um mau viver, um mau crescimento de cidadania, um sentimento de exclusão da população que era forçada a viver nesses bairros por não ter alternativa e que era forçada, para uma grande parte dessa população, a adaptar-se a condições de vida que não desejava.”Ent1

“Diria, portanto, que o estado dos bairros sociais, e, em especial o do bairro das Amendoeiras pela sua dimensão - quase 1000 habitações têm uma expressão muito significativa na cidade de Lisboa - o estado quer de degradação do património, quer de abandono, quer de não cumprimento das regras contratuais do arrendamento, quer da vivência em comunidade - é um conjunto de incumprimentos consolidados historicamente que só pode dar fortíssimas perturbações na sociedade.”Ent1

“De facto criaram-se situações, como Chelas. De facto, são autênticos guetos! É difícil! Porque o normal, de facto, seria haver uma mistura de população! Embora haja ali muito fogo de cooperativas de habitação, mas, mesmo as cooperativas já surgiram depois. Devia ter havido ali uma mistura de segmentos como houve em Olivais e noutras zonas que fizeram uma convivência pacífica, não é? De facto, ali, como em outros sítios, acabou por haver uma concentração, ali como em outros sítios. O bairro da Boavista é a mesma coisa. Quer dizer, houve, de facto, concentrações muito grandes de famílias carenciadas. E, de facto, o único problema não é não terem habitação, têm outros problemas, e, têm os sociais e esses é que são complexos.”Ent2

No mesmo sentido, a atribuição cega de habitação sem acompanhamento social é indutora da não satisfação residencial com consequências no estado de conservação do património.

“Portanto, há um, quer dizer, o investimento é muito superior ao que gasta qualquer senhorio em património, porque de facto a degradação é muito maior! E, portanto, é essa inversão que é necessário fazer e para isso é preciso ter pessoal lá. Portanto, pessoas, técnicas a trabalhar com a população etc. Isso... aliás, foi uma das coisas que quando nós criámos o PER pretendíamos de facto alterar, porque o problema do FFH é que ao fazer os bairros, construía e só depois é que passava ao concurso de atribuição das habitações. Portanto, não sabia quem é que ia para lá! Atribuía! Atribuía e as pessoas iam para lá, à molhada, não é ?!”.Ent2

“A parte da gestão social é, de facto, complexa. Há diversos problemas. Com a construção massiva, de facto, criaram-se alguns bairros que de facto são quase guetos. Porque, repare, a zona de Chelas, até do ponto de vista urbanístico, nem era muito mau. Só que depois houve ali uma concentração muito grande de pessoas carenciadas. Quer dizer, se a gente dissesse que o único problema é a pessoa não ter habitação, pronto, era uma questão que se tinha resolvido ali. Mas, não. É que são os problemas sociais. Esse é que é o problema! Esse é que é o grande problema! Porque, repare, mesmo o IGAPHE em termos da gestão patrimonial, os recursos financeiros que gasta com obras é muito superior a qualquer senhorio, que tem um património normal! É um património que está sujeito a uma degradação muito maior! O IGAPHE chegava a fazer arranjos exteriores e no dia seguinte estava tudo partido, etc.”Ent2

A conduta de implementação pautada por *non-decisions* quanto à actualização das rendas durante 30 anos, conduziram à atribuição ilegítima de um apoio a famílias sem necessidade dos mesmos.

“Porque, de facto, não faz sentido numa política social de habitação as pessoas não paguem em função dos seus rendimentos, exactamente para que os bairros sejam geridos com proximidade e com recursos humanos que é necessários tê-los para acompanhar as pessoas do ponto de vista social e, portanto, não faz sentido que o Estado estivesse, no fundo, a dar subsídio a pessoas que não necessitavam. E, por isso mesmo, é que o regime de renda apoiada prevê que as pessoas tenham que periodicamente apresentar os rendimentos familiares, exactamente para se poder actualizar a renda, que pode subir ou descer em função dos rendimentos das famílias. Mas o subsídio, no fundo, quando estamos a aplicar o regime de renda apoiada estamos a conceder um subsídio, porque, no fundo, o preço técnico é que é a renda normal para aquele fogo e, portanto, o diferencial entre o preço técnico e a renda apoiada é um subsídio que o Estado estava a dar às famílias, portanto é normal que o subsídio seja dado às famílias que dele carecem e não àquelas que têm rendimentos para pagar a renda.” Ent2

“Agora, por outro lado, o arrendamento social é realmente uma situação de cariz temporário e provisório, e mais uma vez ali, também por tradição quase, foi entendido como... uma situação permanente, e realmente, chegámos a ver alguns casos em que os rendimentos dos agregados eram muitíssimo elevados e continuavam ali a viver, ou pelo menos, tinham em seu nome aquelas casas. Porque simplesmente se fosse a pagar 6 euros, 10 que fosse, ou 20 ou 30, muitos desses agregados conseguiram estabilizar a sua vida, e era mais uma casa que tinham por este ... que isto era como se fosse um prémio, um seguro, que por 30 euros valia a pena manter a casa para as situações mais pontualíssimas: para ir à cidade, para subarrendar, que realmente é o negócio da china...se eu pago 6 euros e cobro 500 euros por uma casa...realmente tem uma fonte de rendimento muito importante.” Ent4

A determinação da não actuação do Estado, das *non-decisions* na implementação da política e respectiva actualização das rendas é promotora da acção reivindicativa e contestatária, do não

reconhecimento de legitimidade de acção da IPSS. Ou seja, do contexto propício à construção social do imaginário colectivo do adquirido e respectivo devir da *fulfilling prophecy*

“As pessoas consideraram que têm direitos adquiridos, porque realmente são 30 anos, no fim de contas, de rendas fixas praticamente! E consideraram como direito aquilo que não é, que é –“ as casas já são nossas, foi-nos prometido que eram nossas”. Isto vai-se passando no bairro, de boca em boca. Também não é claramente dito, não, não é essa a situação. Como a actualização de rendas, por exemplo, que imediatamente desmistificaria essa situação. São as chamadas rendas-fixas que as pessoas acabaram por misturar com a propriedade resolúvel e, como eu costumo dizer, uma situação que é legal à partida, à medida que o tempo passa e não é claramente definida como uma situação ilegal que foi legalizada, acaba por se tornar uma situação legalizada com direitos adquiridos.”Ent3

“Eu julgo que a questão foi exactamente essa... houve falta de... (embora eu não conheça bem a história). Mas, até determinada altura, simplesmente tinha havido um abandono da situação, como aliás a própria ocupação, não vão só dar razão a este próprio abandono, elas foram ocupadas, porque foram abandonadas, não houve preocupação em intervenção imediata para que essa situação fosse reparada, e depois deste abandono, passou a haver uma preocupação de dar garantia à continuidade em termos políticos dos governos, e depois as coisas foram-se prorrogando eternamente e indefinidamente.”Ent4

“Claro. Se o IGAPHE nunca fez nada, e o IGAPHE é do Estado, porque é que uma Instituição Social ia fazer? Se o próprio Estado nunca fez nada, vivemos bem assim. Quem são eles para agora vir impor regras? Se o próprio Estado tem uma regra e não cumpre, quem são os outros para vir impor?! E, como é obvio, não cumpriram e não cumpriram e em vez do Estado dizer: - Não Senhor. Meus senhores, nós não tínhamos capacidade (se calhar o IGAPHE não tinha capacidade para gerir aquilo e nós temos Know-how em gestão) se calhar a Instituição tem Know-how em gestão, não senhora, eles vão aplicar. Mas, parece uma brincadeira, não é?”Ent6

No mesmo sentido, o comportamento negligente do Estado relativamente a projectos sociais, recuperação e requalificação dos bairros actua como um processo ilegal que desencadeia a *construção colectiva da habitação como um adquirido*, por parte dos destinatários/moradores

“Há de facto uma certa apropriação por parte dos moradores que tem que ver com o abandono do Estado! O abandono em não trabalho social, o abandono físico dos bairros em termos de recuperação dos fogos e de normalização da envolvente urbana dos edifícios de habitação. Aqui há, inequivocamente, abandono, e, perante as necessidades de reparar algumas situações, os moradores foram resolvendo pessoalmente alguns problemas de recuperação dos edifícios ou dos fogos, seja nas zonas comuns - para obviar a vandalismos - seja nas habitações para resolver pequenos problemas de deficiência que sempre existem. De mod, nesta perspectiva de intervenção na propriedade, não há dúvida que os moradores a fizeram! Quanto à sua legalidade, ela não existe!” Ent1

O desinvestimento do Estado relativamente à actualização/ ou terminação da política de alienação de 88 revela-se ineficiente face ao valor de venda *versus* o valor de comparticipação na construção, proporcionando o favorecimento de grupos de interesses e de ilegalidades dada a possibilidade de especulação.

“O normal seria quando as pessoas têm, se têm renda social, têm rendimentos, vai até ao preço técnico. Se calhar, algumas pessoas se chegassem ao preço técnico, se calhar iriam para outro lado! Resolveriam a sua carência habitacional de outra maneira, iam arrendar ou comprar outra habitação noutra sítio. Mas, mesmo que eles não fossem - porque nós nunca obrigamos uma pessoa que tenha renda máxima a sair – mas, mesmo que não fosse, em princípio essa renda seria suficiente para suportar o peso da dívida da construção ou venda de outro fogo que o Estado fosse fazer. Pronto, isso seria normal, não é? Enfim, isto era uma situação normal! Agora, de facto, se me diz – É correcto continuarmos a alienar fogos àquele preço? Eu acho que não! Não é correcto, de facto! Aliás, sei de várias situações de fogos que o IGAPHE vendeu há uns anos e que hoje estão a ser vendidos 5 vezes ou mais no mercado. As pessoas depois vendem, pronto. Vão melhorar a sua situação, pronto. Mas, quer dizer, agora de facto numa altura em que há ainda carências habitacionais por resolver, não faz muito sentido que o Estado faça praticamente saldos! Aquilo é um saldo! Quer dizer, os preços a que os fogos são vendidos, de facto, é um valor irrisório!” Ent2

A actuação negligente do Estado que opta por cumprir os deveres dos condóminos, reforçando a *construção do direito potestativo* sem contrapartida de deveres pelo condómino e bloqueadora da acção das agências estatais. Acentuam-se as consequências do não planeamento, da não socialização das medidas e estratégias de comunicação com o executivo e os destinatários.

“Eu espero que tenha um bom fim! ((sorrisos)) Pois, mas o problema, repare, o problema tem sido exactamente o problema da gestão dos condomínios. Repare: - O IGAPHE começou a alienar e é evidente que a partir... isto é curioso! É que muitos querem adquirir as habitações, mas acham que quem continua com as responsabilidades de conservação, continua a ser o IGAPHE! Quer dizer, eles não acham que têm a sua quota-parte para pagar. Como é o IGAPHE, acham que deve ser o IGAPHE a continuar a pagar. O IGAPHE nalguns casos e nos Lóios continuou. Em alguns casos, o IGAPHE conseguiu constituir condomínios, mas não tem sido fácil. A constituição de condomínios tem sido difícil porque eles não querem assumir a gestão do condomínio. Quer dizer, para o IGAPHE, embora em alguns edifícios conseguimos. Nalguns edifícios conseguimos. Conseguimos constituir em vários edifícios e o IGAPHE pagava a sua quota-parte do condomínio. Mas foram, eu direi, para aí 20% de condomínio. Depois, a gestão, de facto, em condomínio é muito mais complicada. Porque, de facto, o IGAPHE não tem possibilidade de estar a gerir em condomínio. Até incentivava que os moradores constituam. Enfim, há o condomínio e constituíam a Administração do condomínio. Pronto, o IGAPHE paga a sua quota-parte, como condómino, não é?” Ent2

“Vamos ver agora o que é que se vai passar, vamos ver agora qual é que é a percentagem de venda, qual é que é a percentagem do arrendamento, ver qual é que vai ser a forma de coabitação do mesmo prédio – no fim de contas, de condóminos e arrendatários, porque começam a ter posições diferentes. Os vizinhos que sempre se habituaram a ser ambos arrendatários... não sei qual é que é a solução que vamos ter... E, vamos começar a ter pessoas que nunca se habituaram a ter encargos com a habitação para além da renda, a terem que os assumir... E, a terem que assumir encargos, que eu não sei se, neste momento, alguns que ao adquirir a habitação sabem quais são os valores que esses encargos vão assumir. Eu penso que a partir de agora, é que vamos ter que começar a monitorizar todas as situações, porque até ao momento tem sido mais REACÇÃO do que actuação.” Ent3

O processo de implementação da política pública pautado por *non-decisions* relativamente à resolução de pontos críticos cristalizados no tempo é promotora de descrença, desmotivação e inércia do aparelho face ao conhecimento circunscrito do *segmento do produto* desprovido de entendimento do processo produtivo e das suas finalidades quanto aos processos de criação, extinção ou fusão das agências.

“Em relação ao IHRU, o que se espera é a dinamização do mercado de arrendamento, pronto, haver uma política integrada de habitação. Mas, neste momento, sendo o IHRU a fusão de três organismos com funções muito diferentes. O INH era uma Instituição financeira e tinha algum impacto na política de habitação, mas muito inferior ao que tem agora o IGAPHE. O IHRU com a vinda do IGAPHE tinha, no fim de contas, a gestão do património e gente da Direcção dos Monumentos Nacionais, que, tem a seu cargo a gestão de um património que não tem nada a ver com o de habitação social.(...)” Ent3

“A nível financeiro, pronto, não era necessário porque pretendia ser a alienação. Para além do Instituto que tem como objectivo alienar o património, não está demasiadamente vocacionado para fazer a manutenção e a gestão desse património. Há-de entender que alguém que está para vender... pronto, não terá, no fim de contas, aquela política de gestão. E, eu, penso que foi daí que veio o problema todo em relação aos bairros sociais.”Ent3

“O FFH realmente a nível financeiro e a nível técnico, penso que esteve muito bem cotado. O IGAPHE, inicialmente herdando, no fim de contas, os recursos humanos do FFH, de parte do FFH. Começou por estar bem dotado -não de meios financeiros, porque não precisava, porque neste momento é a alienação e não a construção – mas, tecnicamente, ficou bem dotado. Só que as pessoas realmente tinham concorrido para desenvolver o FFH que era para a construção. Não estavam vocacionadas ou, portanto, não pretendiam, no fim de contas, ver a alienação no fim de contas e pouco a pouco foram abandonando.” ENT3

Resta a expectativa de uma gestão presente e reguladora do Estado por forma a evitar os erros cometidos com o bairro das Amendoeiras

“Eu penso que este caso é suficiente para o Estado ter essa noção. Que precisa de estar mais presente e tem que fazer uma gestão correcta dos bairros. Que tem que estar pelo mais no local e não um Estado central a fazer gestão social à distância. Penso que isso está bem definido no plano estratégico. Penso que isso está bem definido no plano de gestão que o IHRU pretende seguir com agências locais de intervenção que, pronto, estejam junto dos moradores de forma a que as situações não se agudizem.”Ent3

2.1.13. A fidelidade da linha de orientação e de estratégia da política versus a excepção

O carácter de excepção, do comportamento casuístico e discricionário da condução da implementação por parte do Estado cria a exclusividade do caso do bairro das amendoeiras, fruto do ponto crítico de não actualização de rendas.

" (...) O bairro das Amendoeiras é uma singularidade muito especial quer do ponto de vista histórico, quer do ponto de vista social, e porventura sociológico, na vida da política de habitação (...)"Ent1

*"Sempre houve perturbação quando houve actualização de rendas. Estou-me a recordar do conjunto habitacional de Guimarães: cerca de 1000 habitações que foram actualizadas as rendas (...) há muitos anos atrás, houve uma verdadeira perturbação social que durou, já não me lembro quanto tempo, mas significativo tempo porque andou nos meios de comunicação social, todavia o Estado manteve a sua posição. Era o cumprimento da lei, e as pessoas tiveram que cumprir a lei como todos os cidadãos do nosso país."*Ent1

A exclusividade de actuação no caso do bairro das Amendoeiras revela-se com o bloqueamento do eixo programático de arrendamento em detrimento da alienação face o receio das consequências cíclicas de contestação por parte dos moradores. O Estado ao optar pela monopolização das consequências (reversão) em detrimento da regulação do conflito e avaliação da política, enforma um carácter de excepção à lei desde a regularização da ocupação ilegal ocorrida em 1974.

"Eu penso que a reversão foi uma forma de resolver este conflito que tinha uma grande componente política. Como tinha essa componente política, de facto, acho que a melhor forma de resolver foi, de facto, haver a reversão para o Estado. Pronto! Foi a forma de esvaziar aquele poder reivindicativo dos moradores." Ent2

"Não sei, se havendo um grande diálogo... Espero que sim, espero que sim! Que haja um grande diálogo com os moradores e que eles percebam que a política de habitação tem que passar por aí – cada um pagar de acordo com as suas possibilidades, até à renda máxima que está prevista na lei. Mas, o que seria normal num bairro de habitação social, o que seria normal, é de facto a entidade proprietária reabilitar o património, ter uma gestão de proximidade. E essa gestão de proximidade tem a ver, também, com o diálogo com esses moradores. O diálogo e eles perceberem, de facto, que têm de pagar de acordo com os rendimentos, também com a reabilitação terem as melhores condições de habitabilidade e, que para terem essas melhores condições e ser auto-sustentável na gestão, eles têm de pagar consoante o rendimento. Num processo normal, num bairro normal, isso é perfeitamente admissível e o IGAPHE teve vários exemplos desse tipo. (...)"Ent2

"Portanto, acabou por se fazer a reversão. Neste momento o património está, foi transferido para o IHRU. Começou a haver negociações com uma dita Comissão de Moradores que vários moradores não reconhecem, não elegeram, não se sentem representados por ela! Mas, começou a haver negociações entre o IHRU e essa Comissão de Moradores que levaram a que fosse definido que o bairro das Amendoeiras, até contrariamente às orientações de política geral, iriam ser alienados contra todo o outro património social, cuja definição é a não alienação." Ent3

*"Pronto, não foi só esse bairro que foi ocupado, foram outros. A situação depois de gestão é que acabou por ser diferente."*Ent3

O carácter de excepção em detrimento da fidelidade de orientação é igualmente revelado pela exclusividade de alienação adstrita ao bairro das amendoeiras e pelas orientações de terminação

informal (já que é continuamente prevista nas Leis do Orçamento de Estado) da política de transferência

“No fim de contas, é minimizar o problema. Não é resolvê-lo, como foi o caso que aconteceu das Amendoeiras. O Estado viu-se frente à situação, de ter que resolver um problema de uma dinâmica social que já era imparável, mas resolvendo com o mínimo de prejuízo... Neste momento, nas Amendoeiras, estão a seguir uma política: – Para as Amendoeiras há venda. Para os restantes bairros, a política é não há venda.”Ent3

“Nunca mais foi feita uma transferência de património para instituições sem fim lucrativos. E, também não se fizeram transferências, até agora, para as Autarquias. Não sei se vai ser permitido pelo menos a transferência para as Autarquias, uma vez que é de Estado central para local. Mas, neste momento, as orientações políticas são muito claras: - não há nem mais uma transferência para Instituições sem fins lucrativos.”Ent3

Uma actuação discricionária que é percebida e representada como ilegal e ilegítima face a não fidelidade de orientação e estratégia.

“Temos conhecimento de pelo menos de uma instituição de solidariedade, no centro, concretamente em Leiria, que aplicou a lei da renda apoiada, chegou a rendas médias de 65€ como a Fundação, que não teve qualquer espécie de imposição da parte da Administração Central para alienar o património aos moradores. O que significa - dois pesos, duas medidas! O que significa, mais uma vez, uma absoluta ausência de coerência política e ausência de coerência nas políticas!” Ent1

2.1.14. O sucesso/insucesso do processo de implementação e das medidas da política pública

No contexto inter-agências, a política pública, face ao itinerário de insucesso da implementação, é representada numa dimensão de inexistência, de distorção dos objectivos dos eixos programáticos definidos relativamente à política de habitação, conduzida por não-decisões ou tomadas de decisão reactivas ao arrepio do interesse público e do objectivo utilitário de uma política pública de resolução dos problemas sociais.

“A política pública em habitação inexistente. Não há memória de uma situação deste tipo. Portugal, aliás nesta matéria é um país - também nesta matéria - perfeitamente distorcido! (...) Somos um caso singular. Portanto, mais uma vez, é a resolução do problema habitacional para várias gerações. (...) Algo está perfeitamente errado, distorcido. Por outro lado, o mercado de arrendamento é uma realidade que não existe e é uma indispensabilidade!” Ent1

“O insucesso, eu penso que nunca houve uma política pública de habitação.” Ent3

“Eu penso que nunca foi definida uma política de habitação correcta, coerente, integrada, que permitisse, portanto, definir metas, tentar atingir objectivos, tentar definir medidas para atingir. Essas metas que permitisse que há medida que nós fossemos vendo que as metas, pronto, ajustar as metas e os objectivos à situação económica.”Ent3

Paradoxalmente, para a agência estatal a política pública de transferência do parque de arrendamento público para a Sociedade Civil e a respectiva sujeição da aplicação do regime de renda apoiada, adquire uma dimensão positiva face à exequibilidade dos programas de apoio à reabilitação (PROHABITA) e à capacidade gestonária das mesmas entidades.

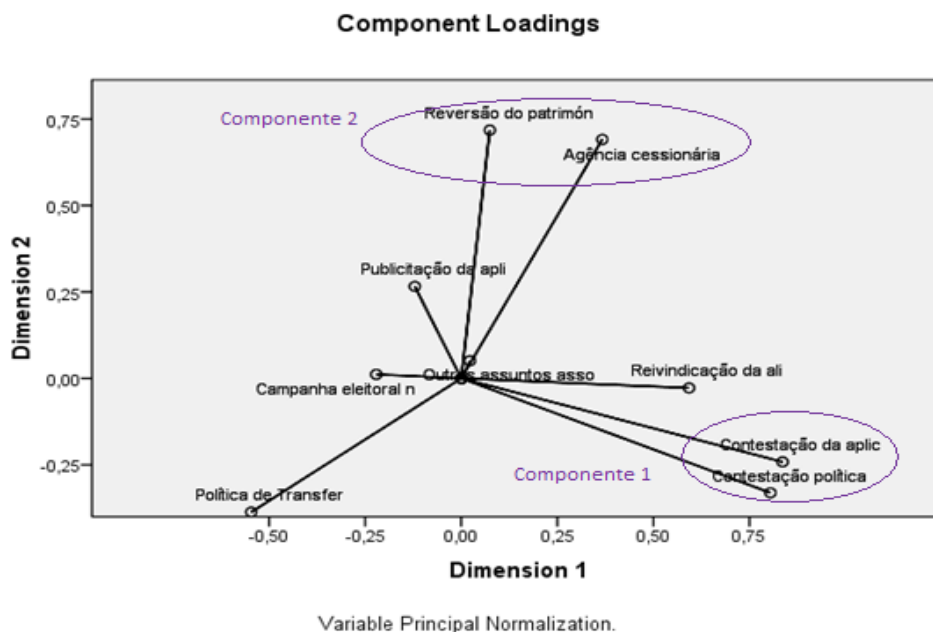
“Em termos de resultados globais da política, como disse, existem vários programas. O INH financiou vários programas em termos do realojamento, quer no âmbito do PER, e do PROHABITA, que foram atribuídos a famílias carenciadas e temos bairros que as Câmaras Municipais têm gerido - e têm sido bem geridos. Temos casos de Cooperativas de habitação que substituíram às Câmaras Municipais, através de protocolos, e, estão a gerir esses empreendimentos com eficácia. Bem, portanto, nesse aspecto acho que pode haver além do Estado, os municípios ou outras entidades a gerir o património, de facto podemos conseguir melhor resultado.”Ent2

2.2. ANÁLISE DE IMPRENSA

Face à proeminência da valoração da importância do papel dos *media* e dos contextos eleitorais no processo de formulação, decisão e condução da implementação da política pública, procedemos à identificação da existência de relações entre os temas dominantes e o impacto dos artigos de imprensa (unidades de informação), bem como a identificação da afinidade/ associação entre as variáveis temáticas e respectivas categorias.

Considerando a forte afinidade entre as variáveis temáticas “*Contestação da aplicação do regime de renda apoiada*” e “*Contestação da política de transferência do parque de arrendamento público para IPSS*”, e, uma forte associação entre as variáveis “*Agência cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma*” e “*Reversão do património para o Estado*”²⁹ observa-se a força dos *media* na expansão do alcance do conflito (Schattschneider in BIRKLAND, 2001:91). Reflecte-se a tendência de veicular as contestações dos destinatários da política pública (moradores) com consequências na construção da percepção da realidade e sobre as políticas públicas em análise, bem como a tendência das notícias serem focalizadas no conflito imediato e personalizadas nas identidades que representam as posições conflituosas.

Figura 2- Relações de Associação das Variáveis Temáticas



²⁹ Os procedimentos e respectivos *outputs* encontram-se disponibilizados no capítulo dos Anexos.

Procedendo à identificação da existência de relações entre os temas dominantes e o impacto das unidades de informação³⁰, observa-se:

1. Relações existentes entre as variáveis “data publicação” e “temáticas”

- A variável temática “ *Agência cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma*” é a que exhibe uma frequência relativa mais elevada³¹ (59,6%). Embora veiculada continuamente no período de posse do património e iniciada após o conhecimento dos valores de renda atribuídos segundo o regime de renda apoiada aos destinatários (Dezembro 2005), distingue-se pela sua frequência elevada (19%) no mês de Junho de 2007 - isto é, no mês em que foi aprovada pela Assembleia da República a resolução de reversão do património ao Estado – bem como pela sua distribuição no tempo após a celebração (em Setembro de 2007) do Auto de Reversão. Apesar de não ser estatisticamente expressiva (6%), a sua focalização e associação a identidades “conflituosas” (Novembro de 2007), bem como, aquando a publicitação da aplicação do regime de renda apoiada pelo IHRU (Dezembro de 2007) e ao protesto dos moradores pelo “direito” de compra das habitações em Junho de 2008, revelam-nos a tendência das unidades de informação serem focalizadas no conflito imediato e personalizadas nas identidades que representam estas posições. Ocorrência propícia à inferência da representação dos actores da capacidade dos *media* de potenciarem a usura na percepção social sobre as medidas de política pública e na percepção da legitimidade social da agência cessionária de implementar as mesmas.
- A variável temática “ *Contestação à aplicação do regime de renda apoiada*”, com uma frequência relativa de 53,8% no universo, embora se observe a distribuição contínua no período de posse do património pela agência cessionária, surgiu apenas após o conhecimento dos valores de renda atribuídos segundo o regime de renda apoiada aos destinatários (Dezembro 2005). Distingue-se pela sua frequência elevada, o mês de Janeiro de 2006 (13%), uma vez que esta data está associada à data de aplicação do regime de renda apoiada, e, o mês de Junho de 2007 (mês em que foi aprovada pela Assembleia da República a resolução de reversão do património ao Estado). É de referir ainda que, ao contrário da maioria das variáveis temáticas, nomeadamente a de “ *reivindicação da alienação do património*” a temática de “*contestação à aplicação do regime de renda apoiada*” finda-se após a aprovação por parte da Assembleia da República, o que reforça a percepção que os actores implementadores tinham relativamente ao movimento de contestação dos moradores relativamente ao facto do *focus* concentrar-se na defesa do direito potestativo de compra das habitações sociais.

³⁰ Os procedimentos e respectivos *outputs* encontram-se disponibilizados no capítulo dos Anexos.

³¹ Lembra-se que as variáveis temáticas não são mutuamente exclusivas, conforme explicitado no capítulo da Metodologia.

-
- A variável temática “ *Contestação à política de transferência do parque de arrendamento público para IPSS*”, surge em 51,9% das unidades de informação e, à semelhança das outras variáveis, distribui-se continuamente no período de posse do património pela agência cessionária. Contudo, é de destacar que a data de introdução desta temática se regista em Outubro de 2005, isto é, no período de aplicação do Questionário, por parte da agência cessionária com intuito de recolher dados referentes não só aos rendimentos e composição dos agregados familiares, mas também ao estado de conservação do património, a fim de proceder ao cálculo das rendas sujeitas ao regime de renda apoiada. À semelhança da maioria das variáveis, existe uma maior incidência quer no mês de Junho de 2007 (17%), mês em que foi aprovada a resolução pela Assembleia da República de reversão do património ao Estado, quer, à semelhança da variável “*Contestação à aplicação do regime de renda apoiada*”, no mês de Janeiro de 2006 (11%), mês de aplicação do regime de renda apoiada. À semelhança das variáveis “ *Contestação da alienação do património cedido*”, “*Agência cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma*” e “ *Reversão do património ao Estado*”, a temática é novamente invocada em Junho de 2008 no protesto dos moradores pelo “direito” de compra das habitações ao IHRU, muito embora essa incidência não seja estatisticamente significativa (2%).
 - A variável temática “*Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções dos partidos políticos*”, surge em 38,5% dos casos, com especial destaque no mês de Janeiro de 2006 (23%) - data de Aplicação do regime de renda apoiada e das Eleições Presidenciais, Junho de 2007 (25%) e Julho de 2007 (18%) – data da Aprovação pela Assembleia da República da reversão do património cedido ao Estado e das Eleições Intercalares para a Câmara Municipal de Lisboa. Tal ocorrência vem consubstanciar as percepções dos actores quanto à influência que os media e os contextos eleitorais poderão ter no processo de decisão e de condução da implementação da política pública, para uma contextualização propícia à construção de um *evento foco* e de *janelas de oportunidade* para os moradores se constituírem como um grupo de interesses com voz e capacidade de acção.
 - A variável temática da “*Reivindicação da alienação do património cedido*” é observada em 25% das unidades de informação, com particular enfoque no mês de Junho de 2007 (27%), data em que foi aprovada pela Assembleia da República a “*Reversão para o Estado do património do IGAPHE transferido para a Fundação Dom Pedro IV com salvaguarda dos direitos legítimos dos respectivos moradores*”, ganhando novamente notoriedade no período pós-reversão (Junho de 2008), aquando da sua invocação no protesto dos moradores pelo “direito” de compra das habitações ao IHRU.
 - As variáveis temáticas “*Outros assuntos associados ao bairro das Amendoeiras*”; “*Reversão do património ao Estado*”; “*Política de transferência do parque de arrendamento público para*

a *Câmara Municipal de Lisboa*” e, “Publicitação do Regime de Renda Apoiada” apresentam uma distribuição concentrada no tempo, uma vez que reflectem a contextualização dos factos ocorridos, nomeadamente:

- Tentativa de descredibilização da agência cessionária (variável temática “Outros assuntos”) em Abril de 2007, nomeadamente através de um relatório da Segurança Social que propunha a extinção da Fundação em 2000 e da publicitação de um acidente ocorrido num dos elevadores do património cedido;
- Reversão para o Estado do património cedido à IPSS, ocorrência registada em Junho de 2007, facto que conduz a uma maior concentração de exposição mediática desta temática neste período (55%);
- Rejeição da Assembleia Municipal de Lisboa da proposta de transferência do património para a Câmara Municipal de Lisboa, o que se verifica pelo destaque que esta temática conheceu no mês de Março de 2004 (33%);
- Publicitação da aplicação do regime de renda apoiada aos bairros sociais após a Celebração do Auto de Reversão, a executar pelo IHRU face às situações de desigualdade e injustiça inaceitáveis entre moradores dos bairros sociais, facto que justificou a publicação de uma notícia em Dezembro de 2007.

2. Relações existentes entre as variáveis “localização da unidade de informação” e “temáticas”

Observa-se que a relação entre a localização das unidades de informação em páginas ímpares ou pares e a variável temática não é expressiva, o que se verifica pela distribuição paritária, exceptuando-se uma variável temática que, por ter sido alvo apenas de uma única publicação, concentra obviamente a frequência numa das localizações possíveis.

3. Relações existentes entre as variáveis “tipologia das unidades de informação ” e “temáticas”

Perfiladas as relações existentes, verifica-se que as temáticas foram objecto de publicação em formato de notícia. Embora não seja estatisticamente expressiva a distribuição das temáticas nas outras tipologias, é de referir que 18% das unidades de informação (UI) respectivas à temática “*Reversão do património*” constituíram objecto de publicação em formato de “Artigos de Opinião/ Cartas ao Director”; 20% das UI com a temática “*Outros assuntos*” assumiram o formato de Reportagem e, 7%, o de Entrevista.

2.3. SINOPSE DAS DISFUNÇÕES E FACTORES CLASSIFICATIVOS DE UM ESTADO DEMISSIONÁRIO

Nesta dissertação é dado enfoque às consequências advindas pela eventual incapacidade do Estado (na acepção-administrativa)³² na implementação e avaliação de políticas públicas. Embora não constitua como âncora teórica a *theory of government failure*, dado o protagonismo do Estado na implementação de políticas públicas, consideramos de enquadrar as disfunções depuradas na análise sintagmática dos documentos e na análise de conteúdo das narrativas dos actores para a análise da incapacidade do Estado (*state incapacity*).

Relativamente às taxinomias de análise da *state capacity*, distinguimos a de *Polidano* (POLIDANO, 2000: 810):

- *Capacidade política* – “ *the ability to structure the decisionmaking process, coordinate it throughout government, and feed informed analysis into it*”;
- *Autoridade de implementação* – “*the ability to carry out decisions and enforce rules, within the public sector itself and the wider society*”;
- *Eficiência operacional* - “ *refers to the cost-effectiveness of the internal operations of the public sector and the quality of the services it provides to the public*”.

Utilizando esta taxinomia como referência e a de DYE quanto ao processo de produção das políticas públicas - *identificação do problema, agendamento, formulação da política, legitimação da política, implementação da política e avaliação da política* (DYE, 1995: 21; 298), procede-se à identificação do comportamento demissionário do Estado, definindo as suas características e os núcleos de causalidade, em itinerários de processos de implementação associados a políticas sociais e a contextos específicos de políticas de promoção directa – que se traduziram na atribuição de habitação em regime de arrendamento social – e de políticas de promoção indirecta que visaram a regulação deste mercado habitacional, nomeadamente pela criação e concessão de subsídios (arrendamento social) e através da descentralização pela delegação da responsabilidade de transferência do parque de arrendamento público, do bairro das Amendoeiras, às estruturas locais de poder (Autarquias) e, posteriormente, à Sociedade Civil (IPSS).

O comportamento demissionário do Estado pode então manifestar-se em núcleos de causalidade emergentes de disfunções no processo de implementação das políticas públicas que propendem para:

- A não implementação da política formulada, mas na implementação de uma distorção arbitrária da política (o DL 294/77 pressuponha a regularização das ocupações ilegais decorridas até 14 de Abril de 1975 em prédios pertencentes a entidades privadas excluindo as de índole social);

³² Nesta dissertação entende-se o Estado na acepção ou dimensão administrativa, isto é, como “*pessoa colectiva pública, que através do governo executa a actividade administrativa.*” (BILHIM, 2008:104)

-
- A implementação da política pública de arrendamento social (Portaria 386/77, de 25 de Junho e Portaria 288/83, de 17 de Março) numa abordagem *Top-Down* desprovida dos processos de comunicação e socialização com as agências implementadoras (FFH) promotores da integração da medida e da dimensão da concretização das decisões. A falta de um contínuo de entendimento e de compromisso sobre os objectivos a serem atingidos durante o processo de implementação (aplicação de uma renda em função dos rendimentos e da sua actualização anual, em detrimento de uma renda segundo a tipologia vs despachos ministeriais ambíguos), isto é, a *falta de capacidade política* para coordenar e controlar os objectivos fixados determina *implementation deficit* e *implementation failures* que carreiam a não aplicação da lei;
 - A *falta de autoridade de implementação* (relativa à política de arrendamento) é indutora da não legitimação social da política pelos destinatários e da construção (social) de uma nova dimensão (social) do problema – *a da habitação como um adquirido prometido* - sem se constituir objecto de negociação ou de neutralização do poder adquirido pelos destinatários;
 - A conduta pautada de *non-decisions* (quanto à aplicação da política e respectiva actualização das rendas) que induzem à cristalização do *status quo*, que, associada à falta de um processo de acompanhamento e monitorização *on going* ratifica os desvios (a habitação sem carácter temporário; sub-arrendamento ilegal e promotor de rendimentos; não pagamento das rendas);
 - A relação de um Estado (*senhorio*) *ausente* que desvincula a interiorização e o exercício de cidadania (cumprir deveres para usufruir de direitos) pelos destinatários, acrescida de *negligência* perante as suas obrigações adstritas (conservação e manutenção do património) com consequências na *eficiência operacional* do serviço fornecido e propício à construção de imagens públicas negativas (bairros sociais degradados) e desqualificação social dos destinatários, i.e. numa dimensão estigmatizada e estigmatizante.
 - A processos de monitorização e avaliação da capacidade gestonária das agências estatais implementadoras exíguos, que, desprovidos de um planeamento estratégico são objecto de extinção (FFH) e causadores de vazio orgânico e institucional. *Strategic delay* (extinção das agências estatais e *non-decisions* quanto à actualização das rendas) que não se assumem como moratórias estratégicas para a mudança de modelos de gestão propícios à eficácia dos objectivos decorrentes de monitorização e avaliação, mas sim para a renomeação e terminação dos problemas advindos da falta de *capacidade política* e *autoridade de implementação* (*"a figura do Estado administrador de casas não é fácil, gera desperdícios e irracionalidades e implica encargos pesados para o Orçamento do Estado (...) torna-se altamente recomendável proceder à alienação de número significativo de habitações (...) Aí entronca, pois uma das atribuições fundamentais e um dos maiores desafios do novo*

Instituto: desinvestir parte do seu património habitacional e afectar as receitas emergentes à redução da enorme dívida do ex-FFH” (Preâmbulo DL 88/87, de 26 de Fevereiro);

- A desatenção de processos de avaliação formativa e terminação das políticas conducentes à produção de *feedbacks* para um processo de implementação adaptativo ou à terminação das políticas (DL 141/88 - alienação), que associadas a *non-decisions* de implementação (das leis que actualizam e regulamentam o descongelamento e os processos de actualização da renda), disponibilizam preceitos tendentes à *legitimação* do imaginário colectivo construído dos destinatários sobre as políticas (*se não é alienado, é porque é realmente uma renda-fixa/ direito potestativo de compra*) e dispositivos legais tendentes à criação de expectativas desvirtuadas dos objectivos da política (alienação a baixo valor e especulação no mercado livre);
- Ou seja, para um itinerário de implementação no qual a avaliação formativa dos impactos da política não são integrados num processo cíclico e contínuo, isto é, num contexto relacional entre o *policy cycle* e o *information cycle* (Palumbo in PARSONS, 1995: 547);
- A actuação monopolista de políticas com a criação de hiatos de regulamentação do regime promulgado (DL 321-B/90, de 15 de Outubro – RAU – determina a *sujeição ao regime de renda apoiada ao património para, mas a respectiva legislação só é aprovada em 1993*), na qual à *incapacidade política* para a disponibilização de recursos que determina uma dimensão inibidora da aplicação efectiva do regime pela agência estatal e respectiva *eficiência operacional* (a aplicação do regime de renda apoiada é garante financeiro para a conservação e manutenção do património), acresce as orientações da tutela que oprimem a aplicação por forma a neutralizar as consequências em contextos de campanhas eleitorais.
- À falta de *capacidade política e autoridade de implementação* para promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada da cooperação entre o Estado e as Autarquias locais para a consolidação da eficácia e eficiência do serviço disponibilizado (parque público de arrendamento requalificado, equipado e integrado no tecido urbano) que, embora favorecida por processos de decisão e produção de regulamentação arbitrária (possibilidade de GEBALIS), é bloqueada pela incapacidade de construção de extensões locais de parcerias (CML/AML) e alvo de desinvestimento das mesmas face à intra-contaminação da alteração das matrizes ideológicas sobre o ónus que representa (o património é um *presente envenenado* face o estado de degradação);
- À *falta de capacidade política* para promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada da cooperação entre o Estado e a Sociedade civil. Ao não reconhecer o carácter multi-actor da acção política cujos actores (IPSS e destinatários) não são meros receptores passivos (têm dimensões subjectivas de desejabilidade e legitimidade sobre a política), exigindo cooperação e coordenação, induz à não legitimação (social) da política

sobre os destinatários (contra a transferência para IPSS), bem como sobre o poder delegado à Sociedade Civil (o poder de aplicação da lei pela IPSS não é reconhecido pelo destinatários);

- Ou seja, para um itinerário de implementação descurado de *policy-action continuum*, desprovido de processos de negociação interactivos entre os actores, com consequências na percepção pública de confiança e legitimidade.
- A manifesta falta de vontade política para a disponibilização de meios tendentes a uma cooperação e sequente eficácia dos objectivos da política pública (transferência de património), acompanhada de processos de monitorização exíguos, discricionários e reactivos à actuação da agência implementadora (IPSS) circunscritos à neutralização das contestações dos destinatários. Da não interacção estratégica decorre a descrença política intra e inter-agências cessionária com a representação da formulação da política pública utilitária à demissão da responsabilidade política do Estado.
- A desmobilização da disponibilidade para o compromisso das estruturas locais de poder (CML) para cooperar na efectivação dos objectivos adstritos à implementação e sequente fidelidade de orientação dos eixos programáticos (requalificação do património através do programa PROHABITA em detrimento da construção nova de habitação social), que promove a usura na percepção social da legitimidade da agência implementadora (IPSS) e induz legitimidade à acção contestatária e reivindicativa (do património) dos destinatários.
- À falta de *autoridade de implementação*, vontade e responsabilidade política para a clarificação, regulação e cooperação inter-agências, perante os processos de inter-contaminação dos contextos de campanha eleitoral (e adstrita vontade de conquista do voto dos destinatários), e expansão da amplitude do conflito e do significado social do problema pelos media, que ao acentuarem o sentido negativo da representação sociais do *evento-foco* (aumento abrupto do valor de rendas e estado de degradação do património) propiciaram a usura na percepção pública das políticas públicas que espelhavam a influência do modelo de Estado Providência Activo.
- A incapacidade do Estado como elemento regulador face à pressão das componentes políticas adstritas à governação. Adicionam-se as *non-decisions* e o desinvestimento na política, a fim de evitar confrontos e contestações públicas, como processos de decisão escorados na lassidão e na inércia perante as adversidades gestionárias;
- O detrimento da gestão das redes relacionais inter-actores face à incapacidade de proceder a uma *implementação política* perante o arquétipo de *low policy ambiguity and high policy conflict* (MATLAND), na qual as dimensões subjectivas de desejabilidade e legitimidade ao invés de constituírem-se como um elemento positivo para a incorporação da medida (da Renda Apoiada) são subvertidas (estrategicamente) para uma dimensão conflituante e os

resultados são determinados pelo *poder* dos destinatários investido pelo Estado desde a regularização da ocupação ilegal;

- A actividade disruptiva da relação triangular (Estado -Sociedade Civil - Comunidade) dependente da assumpção do papel do Estado como regulador e disponibilizador, que em detrimento de uma gestão estratégica das redes relacionais intra e inter-actores, i.e., de uma negociação triangulada e regulação do conflito, actua como agente contraditório (anula a delegação de deveres e direitos da IPSS, formulada e objectivada com a política de transferência desenhada para colmatar a sua ineficácia) e de pressão ao coagir as agências estatais à alteração discricionária e episódica do interesse público adstrito à formulação da política pública (imposição da modificação unilateral do Auto de Cessão com a obrigatoriedade de alienação exclusivamente para a Fundação D. Pedro IV), promovendo a consolidação do *adquirido e a fulfilling prophecy* da construção social (estratégica) dos destinatários;
- A mediatização do *evento-foco* e garantia da oportunidade aos grupos de interesses (Comissão de Moradores) nas *janelas de oportunidades* para o estabelecimento do problema declarado como *o real problema* como prioritário na agenda pública e na agenda das decisões;
- A tomada de decisões (reversão) numa dimensão curativa e reactiva para a terminação do problemas (neutralização do conflito e afastamento da IPSS) advindos da implementação com ausência de questionamento, reequacionamento e terminação da medida pelos responsáveis políticos. Ao arrepio da fidelidade de orientação dos eixos programáticos e enquadramentos legais, são ratificadas as expectativas juridicamente não-válidas com a subversão de uma faculdade legal da agência cessionária (alienação) num direito potestativo (de compra) do grupo de interesses;
- A tomada de decisões estratégicas para a neutralização do poder de contestação feridas de fidelidade de orientação e *eficiência operacional* decorrente da desatenção aos processos de avaliação, actualização ou terminação das medidas (valor de venda inferior ao valor de participação na construção);
- A descrença e desmotivação do aparelho administrativo e técnico face ao conhecimento circunscrito do *segmento do produto* desprovido de entendimento do processo produtivo e das finalidades dos processos de criação, extinção ou fusão das agências.
- A perene descrença política alimentada pela percepção histórica de permissividade, de falta de *capacidade política* e de *autoridade de implementação* que concorrem para a representação valorativa negativa e insucesso da política de habitação.

- ✦ A actuações contraditórias que viabilizam disfunções macro que, paradoxalmente, induzem à re-implementação da política pública bloqueada, face o carácter obrigatório adstrito à lei (aplicação da renda apoiada aos arrendatários que não queiram comprar) e capacidade reconhecida da Sociedade Civil para a exequibilidade das políticas (para a gestão do património em regime de propriedade e programas de reabilitação do património).

Esquematiza-se abaixo a *Relação triangular desconstruída entre o Estado, a Sociedade Civil e a Comunidade na implementação da política pública* e a actividade *disruptiva* do Estado da qual emergem as consequências de uma *disfunção macro* - o papel demissionista e contraditório do Estado: para além de não ter actuado em tempo, não permite que a Sociedade Civil opere e aplique a política formulada, descredibilizando e desinvestindo a agência da competência atribuída.

Figuram, por ordem cronológica (de 1974 a 2007), a sucessão de ocorrências (níveis da pirâmide) - apresentadas em sentido descendente -, das quais decorreram consequências quer para a Sociedade Civil (comentários à esquerda da pirâmide), quer para a Comunidade destinatária (comentários à direita). Como consequências da *construção de decisão de não-decisões*, surgem os quadros tendentes à deslegitimação das políticas, das agências implementadoras (estatais e da Sociedade Civil) e à disponibilização de preceitos para a consolidação da legitimação do *adquirido (pelos destinatários)* face ao *niilismo institucional*.

Figura 3 – Apresentação esquemática da Relação Triangular Desconstruída entre o Estado, a Sociedade Civil e a Comunidade na implementação da política pública



CAPÍTULO IV - SÍNTESE CONCLUSIVA E SUGESTÕES PARA TRABALHO FUTURO

1. SÍNTESE CONCLUSIVA

No pós-25 de Abril de 1974, o Estado Português, no âmbito das políticas de habitação social e em oposição ao previsto na lei, legalizou três vagas de ocupações de habitação ilegais efectuadas pelos actuais moradores do bairro social das Amendoeiras, em Lisboa, e homologou as rendas propostas pela Comissão de Moradores em 1975. Embora, em Portugal, a ocupação ilegal se tenha revelado como uma *mainstream* no pós-25 de Abril, a gestão do bairro objecto de estudo determinou uma dimensão de excepionalidade face à *incapacidade política, falta de autoridade de implementação e de eficiência operacional* (POLIDANO, 2000: 810) do Estado indutora, por um lado, de itinerários de insucesso da implementação das políticas públicas e, por outro, da construção social da habitação como um *adquirido por parte dos moradores*.

Num contexto cristalizado de 30 anos de *construção de decisão de não-decisão de implementação da política de arrendamento social* e respectivos regimes de renda tendentes à actualização das rendas, é promovida a não socialização e legitimação social da política (nomeadamente o Regime de renda social regulamentado pela Portaria 386/77 de 25 de Junho e Portaria 228/83, de 17 de Março e o Regime de Renda Apoiada regulamentado pelo Decreto-Lei 166/93, de 7 de Maio). O Estado, deparado com a sua ineficácia como administrador de habitação social procede, em 2005, à implementação da *política de transferência do parque de arrendamento público com a adstrita sujeição do regime de renda apoiada* para Instituições Particulares de Solidariedade Social, após recusa do órgão de controlo do poder executivo local (Assembleia Municipal de Lisboa).

A implementação desta política pública pela agência do sector da economia social confronta-se com os 30 anos de não aplicação e monitorização da política pública e sequente não socialização e legitimação social. Ao deixar-se encarcerar pelas variáveis políticas e sociais decorrentes do *evento-foco* e *janelas de oportunidade* dos contextos de campanha eleitoral e expansão da amplitude do conflito e do significado social do problema pelos *media*, o Estado desconstrói a *relação triangular do bem-estar* (Estado – IPSS – Moradores) a fim de neutralizar o poder adquirido pelos moradores. Ao arrepio dos enquadramentos legais e da fidelidade de orientação dos eixos programáticos do novo paradigma de política social de habitação, são ratificadas as expectativas juridicamente não-válidas com a subversão de uma faculdade legal da agência cessionária (alienação) num direito potestativo (de compra) dos moradores. Face à desatenção de processos de avaliação e terminação da política de alienação formulada em 1988, são disponibilizados preceitos e dispositivos legais tendentes à criação de expectativas desvirtuadas dos objectivos da política (alienação a baixo valor e especulação no mercado livre).

Desta actividade disruptiva, emergiram as consequências de uma disfunção macro - o papel demissionista e contraditório do Estado. Para além de não ter actuado em tempo, o Estado não

permitiu que a IPSS operasse e aplicasse a política formulada, descredibilizando e desinvestindo a agência da competência atribuída com a reversão do património ao Estado.

À luz da teoria da implementação e das perspectivas que emergiram da análise das percepções e representações que os actores construíram sobre o comportamento do Estado, a política, os seus processos de produção e decisão, os pontos críticos e os factores responsáveis pelo seu desenvolvimento e resultados, desenvolveu-se o estudo sobre as disfunções no processo de implementação de políticas públicas. Emergem, nomeadamente, as advindas de demissionismo do Estado, do seu papel contraditório e da desatenção a processos de terminação das políticas públicas.

No período objecto de estudo, de 1974 a 2007, demarcado no seu início por um contexto revolucionário, transparecem rupturas na visão do mundo e da organização da sociedade. Após a “*efervescência popular*,” advém a pressão sobre um Estado saído da Revolução de 25 de Abril, que rompia com o modelo revolucionário, mas que subsistia numa sociedade com franjas comprometidas com aquele modelo. A autoridade do Estado naqueles contextos saía menorizada com um prévio auto-controle de “*comprometimento equívoco*” com ideias revolucionárias tendentes à criação de políticas públicas específicas que definiam uma direcção da estrutura na organização da sociedade. Contudo, o Estado, no período de transição, não conseguiu clarificar o seu papel, balanceando-se entre um e outro pendor, de acordo com os temas e os contextos de aplicação.

A ocorrência de períodos de transição (de e para períodos com modelo revolucionário) toma a forma de *transições cronológicas* e *transições de concepções* que se prolongam no tempo e na sua aplicação. Ocorrem processos de deslegitimação da política pública, dos seus actores, das agências implementadoras e do próprio Estado. Surge um quadro de impasse da prática de aplicação das regras e, desde logo, de (des)obediência normativa propícia ao *niilismo institucional*.

A auto-censura do Estado, que acompanhou aquele período, demitia-o de um posicionamento claro de aplicação de um normativo, mas também não promovia a alteração da lei, a sua revogação com contrapartida, ou a sua própria terminação. Todavia, se a taxinomia de *Bardach* (BARDACH, 1976: 130) se pode aplicar, é aqui que se situa a deslegitimação de matriz ideológica. A partir dos anos 80, começavam a estar criadas as condições políticas e sociais que permitiam uma estruturação racional do processo de avaliação/ validação da política de habitação social, nos termos em que havia sido “conduzida” até então. Aquelas condições políticas e sociais podem relacionar-se com ocorrências relevantes na estabilização da democracia portuguesa, nomeando-se, pelo seu carácter simbólico: a extinção do Conselho de Revolução, em 1982; a Assinatura do Acto de Adesão a Portugal à Comunidade Europeia, em 1986 - “*Quando em 1977 este país apresentou a sua candidatura à União Europeia, motivos políticos de importância capital – como a consolidação de uma democracia que, ainda incipiente, tinha corrido o risco de involução – terão ditado a resposta positiva da Comunidade. No momento em que, ao fim de um longo processo de negociações, Portugal se torna membro (...), pode-se, sem dúvida, dizer que as salvaguardas democráticas foram construídas*

*pelos Portugueses com as suas próprias mãos. Constatamos, na verdade, que o Estado democrático português está firme e que a sua contribuição para a família democrática europeia é certa*³³.

Consequentemente, abria-se espaço para a tomada de decisão pública no sentido da terminação da política, com a emergência de nova solução normativa que dirimisse a “*margem de inequívoco*” criada pela “*omissão de autoridade*” do Estado face ao cumprimento da lei.

Os factores classificativos do comportamento demissionário do Estado podem então manifestar-se em núcleos de causalidade (seja na representação classificativa a nível da política, seja na identificação de *modus* a nível de processo, e, no de Consequências (re)tomadas na construção social da identidade do funcionamento do Estado), emergentes de disfunções no processo de implementação das políticas públicas, tendencialmente interpretados ao nível da *política*, do *processo* e das *consequências* das suas acções (demissionistas). Estas últimas poder-se-ão assumir enquanto *Outputs* disruptivos que tendencialmente perpetuam o caminho identitário *de Estado demissionário*:

A. Núcleos de representação classificativa a nível da política (macro)

- A implementação de uma distorção arbitrária da política;
- A relação de um Estado (*senhorio*) *ausente* que desvincula a interiorização e o exercício de cidadania pelos destinatários, acrescida de *negligência* perante as suas obrigações adstritas com consequências na *eficiência operacional* do serviço fornecido e propício à construção de imagens públicas negativas;
- Actuação monopolista de políticas com a criação de hiatos de regulamentação do regime promulgado;
- *Incapacidade política* para a disponibilização de recursos que determinam uma dimensão inibidora da aplicação efectiva do regime pela agência estatal e respectiva *eficiência operacional*;
- A falta de *capacidade política e autoridade de implementação* para promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada da cooperação entre o Estado e as Autarquias locais;
- A *falta de capacidade política* para promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada da cooperação entre o Estado e a Sociedade Civil. Ao não reconhecer o carácter multi-actor da acção política, cujos actores não são meros receptores passivos, exigindo cooperação e coordenação, induz à não legitimação (social) da política sobre os destinatários, bem como sobre o poder delegado à Sociedade Civil;

³³ ANDREOTTI Giulio (1985) in *Assinatura dos Actos de Adesão de Espanha e Portugal – Extractos dos discursos proferidos*, Boletim CE 6- 1985, p.7, disponível em http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1020&p_est_id=2788 (13-08-09)

- Manifesta falta de vontade política para a disponibilização de meios tendentes a uma cooperação e sequente eficácia dos objectivos da política pública.
- Falta de *autoridade de implementação*, vontade e responsabilidade política para a clarificação, regulação e cooperação inter-agências, perante os processos de inter-contaminação dos contextos de campanha eleitoral e expansão da amplitude do conflito e do significado social do problema pelos *media*, que ao acentuarem o sentido negativo da representação sociais do evento-foco propiciaram a *usura na percepção pública* das políticas públicas que espelhavam a influência do modelo de Estado Providência Activo;
- Incapacidade do Estado como elemento regulador face à pressão das componentes políticas adstritas à governação;

B. Núcleos de identificação de “*modus*” a nível de processo (meso)

- Abordagem *Top-Down* desprovida dos processos de comunicação e socialização com as agências implementadoras promotores da integração das medidas e da dimensão da concretização das decisões;
- *Construção de decisão (decision-making)* de *não-decisão* quanto à aplicação da política que induzem à cristalização do *status quo*, que, associada à falta de um processo de acompanhamento e monitorização *on going* ratifica desvios;
- Processos de monitorização e avaliação da capacidade gestonária das agências estatais implementadoras exíguos. Os *Strategic delay* de extinção das agências estatais não se assumem como moratórias estratégicas para a mudança de modelos de gestão propícios à eficácia dos objectivos decorrentes de monitorização e avaliação, mas sim para a renomeação e terminação dos problemas advindos da falta de *capacidade política e autoridade de implementação*;
- Desatenção a processos de avaliação e terminação das políticas disponibilizadora de dispositivos legais tendentes à criação de expectativas desvirtuadas dos objectivos da política e de falta de eficiência operacional;
- Orientações coactivas à aplicação da política de forma a neutralizar as consequências em contextos de campanhas eleitorais.
- Processos de monitorização exíguos, discricionários e reactivos à actuação da agência cessionária, circunscritos à neutralização das contestações dos destinatários;
- Tomada de decisões numa dimensão curativa e reactiva para a terminação dos problemas advindos da implementação com ausência de questionamento, reequacionamento e terminação da medida pelos responsáveis políticos;

- Tomada de decisões estratégicas para a neutralização do poder de contestação feridas de fidelidade de orientação dos eixos programáticos e enquadramentos legais, e *eficiência operacional* decorrente da desatenção aos processos de avaliação, actualização ou terminação das políticas;

C. Núcleos de consequências (re)tomadas na construção social da identidade do funcionamento do Estado

- *Falta de capacidade política* para coordenar e controlar os objectivos fixados promotores de *implementation deficit* e *implementation failures*;
- *Falta de autoridade de implementação* indutora da não legitimação social da política pelos destinatários e da construção (social) de uma nova dimensão (social) do problema;
- Detrimento da gestão das redes relacionais inter-actores face à incapacidade de proceder a uma *implementação política* perante o arquétipo de *low policy ambiguity and high policy conflict* (MATLAND, 1995).
- *Disrupção* da relação triangular (Estado -Sociedade Civil - Comunidade) dependente da assumpção do papel do Estado como regulador e disponibilizador. Em detrimento de uma gestão estratégica das redes relacionais intra e inter-actores, actua como agente contraditório e de pressão ao coagir as agências estatais à alteração discricionária e episódica do interesse público adstrito à formulação da política pública;
- Perene descrença política alimentada pela percepção histórica de permissividade, de *falta de capacidade política* e de *autoridade de implementação* que concorrem para a representação valorativa negativa e de insucesso da política pública e do Estado.

2. SUGESTÕES PARA UM TRABALHO FUTURO

Este projecto de investigação assume um carácter exploratório na análise das disfunções de um itinerário de implementação de políticas públicas tendentes à eficácia de uma política social – a habitação social – que reveste a consagração da habitação como um direito social e constitucional na qual a intervenção pública é essencial para garantir a não exclusão do direito de acesso à Habitação.

Neste estudo centrámo-nos no estudo da política social, como forma de actuação da política pública num sistema de *welfare mix* e da importância da análise das questões de *coordenação das políticas sociais* e, principalmente, *dos multi-actors na sua implementação* que determinarão o sucesso ou insucesso deste processo. Dado o itinerário de insucesso da política de transferência do parque de arrendamento público para a Sociedade Civil colmatado com a reversão do património para o Estado, julgamos que a análise deste processo do Estado (novamente como agente implementador) constitui-

se como objecto de análise a fim de inferir a sua capacidade política, eficiência operacional e autoridade de implementação do regime de renda apoiada vigente, assim como, as representações dos destinatários sobre a política pública e o comportamento do Estado como agente implementador.

Contudo, eregem-se, outros objectos de estudo face ao poder dos impactos da política pública de habitação social nos modos de vida das populações destinatárias.

No processo de implementação de uma política de habitação, os impactos assumem-se como determinantes, já que a habitação, enquanto centro de vida social constitui-se como um forte referente identitário. Apesar da habitação social ter como objectivo a resolução dos problemas habitacionais, estes, geralmente, não combatem a segregação sócio-espacial, a pobreza e a exclusão social, e, tendencialmente dificultam os processos de saída da pobreza e a integração na sociedade envolvente (RODRIGUES, 2000: 92). Factores que concorrem para efectivar um contexto de exclusão social em bairros existentes no *reverso da urbanidade* - nos quais a exclusão social, a desqualificação e a degradação habitacional não possibilitam conotar com *urbanidade e/ou com qualidade de vida* (GONÇALVES, 1995: 30).

Tendo em consideração que em Portugal os bairros de habitação social são dotados de uma imagem pública negativa e simbolicamente desvalorizada, estas imagens, geralmente, mostram-se condicionadoras, pela negativa, das formas de apropriação dos espaços dos bairros e parecem, também, comprometer os objectivos de reestruturação dos modos de vida e de aquisição de outros padrões de vivência social e urbana. A percepção e interiorização de uma imagem pública negativa, por parte dos habitantes, repercute-se na construção de uma identidade negativa levando a que o bairro actue como um *dispositivo de estigmatização*. (PINTO e GONÇALVES, 2000: 101-103).

Geralmente os habitantes percebem e identificam os factores que estruturam esta imagem pública negativa que variam, desde os factores de ordem arquitectónica, aos de ordem urbanística e de acessibilidade. Estes factores, geralmente, traduzem-se na descontinuidade urbana e territorial destes bairros, isolamento, diferenças arquitectónicas demasiado visíveis - condições que traçam *contornos de espaços sentidos e vividos como guetos* e que fomentam a *desidentidade* com o espaço habitacional, tendendo a representá-lo numa duplicidade de espaço estigmatizado/estigmatizante (PINTO e GONÇALVES, 2000: 101-111).

Por outro lado, o padrão espacial dos conjuntos urbanos de habitação social contribuem para o *elevado índice de vulnerabilidade do espaço construído* que fomenta a *acumulação de lixo, graffiti nos edifícios e muros* e espelha *negligências* (decorrentes de incúria e de ausência de manutenção e limpeza do espaço e que declaram-se pela existência de lixo, sujidade e excrementos de origem animal e humana) e *comportamentos transgressivos*. (HEITOR, 2001: 3). Como espelho da relação existente entre as características morfológicas e configuracionais dos espaços e o tipo e intensidade de uso dado aos mesmos, reflecte-se a ocorrência de *marcas de negligência e transgressão* (lixo

casual, graffiti, vandalismo e excrementos) que se distribui por cerca de 60% dos espaços no bairro das Amendoeiras (HEITOR, 2001: 178-179).

A segregação social e espacial da população ao enformar o hiato entre o planeado e concebido, e, a cultura e necessidades da população-alvo, denuncia a prática comum de os bairros sociais não serem concebidos ao serviço de uma política de habitação promotora da inserção social, da organização comunitária e da transformação dos modos de vida, determinando a habitação social como *uma oportunidade perdida* (RODRIGUES, 2000: 92).

Emergem excertos de modos de vida condicionados pela espiral da segregação, da exclusão e da pobreza através da cultura de separação do processo de realojamento que implica na não construção de projectos de vida tendentes à mudança. Em consequência, verifica-se a implicação num ciclo de pobreza, encapsulamento e enclausuramento no medo e na insegurança, que o exterior, nomeadamente Chelas, representa. Refugiados no passar dos dias, confortados pelo convívio e segurança que geralmente os grupos de jovens proporcionam, vivem a morte social (BORN, 2005: 176-177)³⁴ da estigmatização.

Estes são alguns dos possíveis *policy outcomes* de uma política social pública que julgamos que também devem ser objecto de estudo no bairro das Amendoeiras, bem como das medidas adoptadas para as colmatar pelo Estado, novamente na figura de administrador de habitação social.

³⁴ Segundo os pressupostos do processo de uma identificação negativa de *Selosse*, os indivíduos definidos negativamente (isto é, os que acumulam insucessos) desenvolvem um sentimento e uma percepção de si desvalorizada e manifestam os fracassos da sua integração social por meio de actos de delinquência. Considerando que a identificação negativa é sustentada no encontro de jovens que vivem em condições sociais análogas e no mesmo *desespero social*, revela-se como uma *“espécie de morte social que abre caminho a todas as delinquências, (...) (na qual) o processo de estigmatização amplifica os aspectos negativos do olhar que o indivíduo tem sobre si mesmo e solidifica uma identidade negativa”*.

BIBLIOGRAFIA

- AMARO, Fausto (2007). “ Métodos e Técnicas de Investigação Qualitativa” in *Comunicação e Marketing Político – Contributos Pedagógicos*, Vol.1, pp. 161-176
- BACHRACH, Peter; BARATZ; Morton (1963). “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework” in *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3 (Sep., 1963), pp. 632-642
- BALDOCK, John, (2007). “Social Policy, Social Welfare, and the Welfare State”, pp. 5-30; in BALDOCK, John; MANNING, Nick; VICKERSTAFF, Sarah (Editors), *Social Policy*, United States: Oxford University Press, 3rd Edition,
- BARDACH, Eugene, (1976). “Policy termination as a political process” in *Policy Sciences*, 7, pp. 123-131
- BARDIN, Laurence, (2004). *Análise de Conteúdo*, 3.º Edição, Lisboa: Edições 70
- BARFOUR, Danny L., ADAMS, Guy B. (1998). “Implementation of Technical-Rational solutions to public problems: A Dangerous social construction of public policy”, in *Research in Public Administration*, vol.4, 1998, pp. London: JAI Press INC.
- BARRETT, Susan, (2004). “Implementations Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies”, in *Public Administration* 82:249-262.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas, (1991). *The Social Construction of Reality – A Treatise in the Sociology of Knowledge*. England: Penguin Books.
- BILHIM, João, (2008). *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta (2.ªEd.)
- BILHIM, João, (2008). “Políticas Públicas e Agenda Política”, in *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 2 (Jan-Abr. 2008), pp. 99-121, Lisboa, ISCSP
- BIRKLAND, Thomas A.,(2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- BORN, Michel, (2005). *Psicologia da Delinquência*, 1ª edição, Lisboa, CLIMEPSI Editores.
- CAMPENHOUDT, Luc Van, (2003). *Introdução à Análise dos Fenómenos Sociais*, Tradução de Eduardo de Freitas, Lisboa: GRADIVA.
- CAEIRO, Joaquim Croca, (2008). *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora
- CARDIM, Maria Engrácia, (2006). *Implementação de Políticas Públicas nas áreas da Formação, da Educação e da Segurança Social: Do Discurso às Práticas*, [Texto policopiado) / Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública, Lisboa: ISCSP-UTL

-
- CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela, (1998). *Metodologia de Investigação: guia para auto-aprendizagem*, Lisboa: Universidade Aberta
- CARVALHO, Elisabete (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*, [Texto policopiado] / Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública, Lisboa: ISCSP-UTL
- CASCAIS, Fernando (2001). *Dicionário de Jornalismo: as palavras dos media*, Lisboa: Verbo
- DCH – Departamento de Construção e Habitação (1991) *Boletim nº 53*, Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, p. 10.
- De LEON, Peter, (1999). “ The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research” in *Policy Studies Review*, Fall/ Winter 1999, 16, pp. 311-338
- De LEON, Peter; De LEON, Linda, (2002). “ What ever happened to policy implementation – An alternative approach” in *Journal of Public Administration and Research*, J-Part, October 2002, pp. 467-492
- DYE, Thomas R., (1995). *Understanding Public Policy*, United States: Prentice Hall.
- EASTON, David (1965) *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- ELLIOT, Jane, (2006). *Using Narrative in Social Research – Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage Publications
- ELMORE, Richard F., (1980). “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4 (Winter, 1979-1980), pp. 601-616
- ESPIRITO SANTO, Paula, (2008). *Estudos de Comunicação Política – Análise de Conteúdo da Mensagem na Campanha e Pós- Campanha Eleitoral nas Eleições Presidenciais*, Lisboa: ISCSP-UTL
- ETHRIDGE, Marcus E; PERCY, Stephen L, (1993), “A new kind of public policy encounters disappointing results: Implementing Learnfare in Wisconsin”, in *Public Administration Review*, Julho/Agosto 1993, 53, 4, Wilson Social Sciences Abstracts, pp. 340:347
- FARINHA, António Manuel Correia, (2000). *Habitação de Realojamento – conceito, modelo e relação com o comportamento patológico social no concelho de Lisboa*, [Texto policopiado] Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa
- FERREIRA, Maria Júlia, (1994). “ O bairro social do Arco do Cego – uma aldeia dentro da cidade de Lisboa” in *Análise Social*, Vol. xxix (127), 1994, (3.º), pp. 697-709
- FLICK, Uwe, (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*, Lisboa: Monitor – Projectos e Edições, Lda.
- GONÇALVES, Alda Teixeira, (1995). *Construção Social de Identidades Jovens em contexto de Exclusão Social*, vol. I e II, Dissertação de Mestrado em Sociologia do Território, Lisboa, ISCTE

-
- GUERRA, Isabel Carvalho, (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo, Sentidos e Formas de Uso*, S. João do Estoril: Principia
- GOGGIN, Malcom L., (1986). "The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research" in *The Western Political Quarterly*, Vol. 39, No. 2 (Jun., 1986), pp. 328-347
- GOODMAN, Nelson, (1978). *Ways of Worldmaking*, Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- HACKER, Jacob S., (2008). " The Welfare State", pp. 385-406 in GOODIN, Robert E. (Ed), *The Oxford Handbook of Polical Institutions*, Oxford University Press,
- HEINELT, Hubert. (2007). " Do Policies determine Politics?" in FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Ed.), 2007. *Handbook of Public Analysis – Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, Taylor&Francis Group
- HEITOR, Teresa Valsassina, (2001). *A Vulnerabilidade do Espaço em Chelas – Uma Abordagem Sintáctica*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ Fundação para a Ciência e a Tecnologia
- HILL, Michael, (2000). *Understanding Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers, Ltd, 6th Edition
- HILL, Michael; HUPE, Peter, (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Sage Publications
- HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A., (1984). *Policy Analysis for the Real Word*, Oxford: University Press
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai. (2007). "Theories of the Policy Cicle", in FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Ed.) *Handbook of Public Analysis – Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, Taylor&Francis Group, pp. 43-62.
- JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, Martin W., (2000). "Narrative Interviewing", in BAUER, Martin and GASKELL, George, *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook*, London: Sage Publications
- KINGDON, John W., (2003). *Agendas, Alternatives and Public Polices*, 2nd Edition, EUA: Longman Classics in Political Science
- MANNING, Nick, (2007). "The politics of Welfare", pp. 32-58, in BALDOCK, John; MANNING, Nick; VICKERSTAFF, Sarah (Editors), *Social Policy*, United States: Oxford University Press, 3rd Edition,
- MATLAND, Richard, (1995). " Synthesizing the Implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.5, n.º 2, pp. 145-174
- MOODY, Steven Maynard; MUSHENO, Michael; PALUMBO, Dennis. (1990). " Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation" in *The*

Western Political Quarterly, Vol. 43, N.º 4 (Dezembro 1990), pp. 833-848. University of Utah: Western Political Science Association.

MOZZICAFREDO, Juan, (2002), “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública” in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40, CIES/ISCTE: Celta, pp.9-22

O'TOOLE, Laurence J., (2000). “Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Apr 2000, 10, 2, pp. 263-288

O'TOOLE, Laurence J. (2004). “The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research” in *Public Administration* Vol. 82, No. 2, 2004, pp. 309-329

PARSONS, Wayne, (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar

PEREIRINHA, José António, 2008. *Política Social – Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*, Lisboa: Universidade Aberta

PINTO, Ricardo Ramos, (s/d). *Introdução ao SPSS – Working Paper – Seminário Mestrado Política Social*, Lisboa: ISCSP-UTL

PINTO, Ricardo Ramos, (s/d) *Análise Multivariada de Dados Categóricos – Working Paper – Seminário III- Preparação de Dissertação*, Lisboa: ISCSP/UTL

PINTO, Teresa Costa e GONÇALVES, Alda, (2000). “Os Bairros Sociais Vistos por si Mesmos – Imagens, conflitualidades e insegurança” in *CIDADES, Comunidades e Territórios*, nº1, Dezembro 2000, Lisboa: CET-ISCTE, pp. 101-111

POIRIER, Jean; CLAPIER – VALLADON, Simone; RAYBAUT, Paul, (1999). *Histórias de Vida – Teoria e Prática*, 2.ª Edição, Lisboa: Celta

POLIDANO, Charles,(2000). “Measuring Public Sector Capacity” in *World Development*, Vol. 28, No. 5, pp. 805-822, 2000

POPKIN, Susan J., GALSTER, George C., TEMKIN, Kenneth, HERBIG, Carla, et al, (2003), “Obstacles to desegregating public housing: Lessons learned from implementing eight consent Decrees” in *Journal of Policy Analysis and Management*, 22, 2, pp. 179-199

PÚLZL, Helga e TREIB, Oliver, (2007). “Implementing Public Policy” in FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, Taylor&Francis Group, pp.89-107

RIESSMAN, Catherine Kohler, (1993). *Narrative Analysis*, Qualitative Research Methods -Series 30, USA: Sage Publications

CAPELO, Rui, (1997). “O Pós-Guerra (1946-1995)”, in RODRIGUES, António, Coord.,*História Comparada. Portugal, Europa e o Mundo – Cronologia*, Temas e Debates, Vol. 2, pp. 397- 638

RODRIGUES, José Cavaleiro, (2000). “ As Lógicas Sociais dos Processos de Realojamento – Da Requalificação Residencial às Lutas de Classificação em Novos Bairros de Habitação Social” in *CIDADES, Comunidades e Território*, n.º 1, Dezembro 2000

SANTOS, António Joaquim, (2006). *A regulação da política de habitação em Portugal desde a adesão à União Europeia*, Tese de Mestrado em Gestão e Administração Pública, Lisboa: ISCSP/UTL

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen, (1993). “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, in *American Political Science Review*, Vol. 87, N.º2, June 1993, pp. 334-347

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen, (1997). *Policy Design for Democracy*, USA: University Press of Kansas

SCHOFIELD, Jill, (2001). “Time for a revival? Public Policy implementation: a Review of the literature and an agenda for future research” in *International Journal of Management Reviews*, Vol. 3, Issue 3, September 2001, pp.245-263

SERRA, Nuno, (2002). *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra: Quarteto Editora.

SPITZER, Robert J, (1993). “Defining the Media-Policy Link” in SPITZER, Robert, Ed. *Media and Public Policy*, London: Praeger Series

STAKE, Robert E., (2000). “Case Studies”, pp. 435 – 453, in DENZIN, Norman K; LLINCOLN, Yvonn S. (Editors) *Handbook of Qualitative Research* – Second Edition, Thousand Oaks: Sage Publications

STONE, Deborah A., (2002). *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making, Revised Edition*. New York: Norton&Company

WALLIS, Joe; DOLLERY, Brian, (2001). “ Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries” in *World Development* Vol. 29, No. 2, pp. 245 – 263, Elsevier Science Ltd.

BIBLIOGRAFIA DE LEGISLAÇÃO

Decreto-lei 38382, de 7 de Agosto de 1951 (Regulamento Geral das Edificações Urbanas)

Decreto-Lei 42454, de 18 de Agosto de 1959 (Plano para a construção de habitações de rendas acessíveis)

Decreto-Lei 49033, de 28 de Maio de 1969 (Institui o Fundo de Fomento da Habitação)

Decreto-Lei 49034, de 28 de Maio de 1969 (Regulamento do Fundo de Fomento da Habitação)

Portaria 343/74, de 29 de Maio de 1974 (Regulamento para Atribuição de Habitações Sociais)

Portaria 2/77, de 4 de Janeiro (Dá nova redacção ao artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição de Habitações Sociais)

Decreto-Lei 445/74, de 12 de Setembro (Estabelece medidas de emergência relativas ao arrendamento de habitações)

Decreto-Lei 198-A/75, de 14 de Abril (Estabelece normas sobre a ocupação de fogos devolutos)

Decreto-Lei 294/77, de 20 de Julho (Estabelece disposições tendentes a regularizar as ocupações de fogos devolutos levadas a efeito para fins habitacionais até 14 de Abril de 1975)

Portaria n.º 386/77, de 25 de Junho (Fixa os factores que se deverão contabilizar na determinação da renda técnica das habitações promovidas pelo Estado e atribuídas em regime de arrendamento)

Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio (Extingue o Fundo de Fomento da Habitação)

Decreto-Lei 177/84, de 25 de Maio (Cria o Instituto Nacional de Habitação)

Lei 46/85, de 20 de Setembro (Regimes de renda livre, condicionada e apoiada nos contratos de arrendamento para habitação)

Portaria n.º 846/85, de 8 de Novembro (Determina que nos contratos de arrendamento em vigor que tenham por objecto fogos do ex-Fundo de Fomento da Habitação não se fará a revisão dos mesmos para aumento de rendas habitacionais até que sejam estabelecidos novos critérios de actualização)

Decreto-Lei 88/87, de 26 de Fevereiro (Cria o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE))

Portaria n.º 912/87, de 30 de Novembro (Revoga a Portaria n.º 846/85, de 8 de Novembro)

Decreto-Lei 141/88, de 22 de Abril (Alienação de fogos de habitação social propriedade do Estado)

Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro (Regime do Arrendamento Urbano)

Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio (Estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto)

Decreto-Lei 166/93, de 7 de Maio (Estabelece o Regime de Renda Apoiada)

Lei 159/99, de 14 de Setembro (Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais)

Decreto-Lei 243/2002, de 5 de Novembro (Define e regula a fusão e extinção do IGAPHE com o INH)

Decreto-Lei 271/2003, de 28 de Outubro (Altera pela 4.^a vez o Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio)

Lei 107-B/2003 (Orçamento do Estado para 2004)

Decreto-Lei 135/ 2004, de 3 de Junho (Cria o PROHABITA)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2004, de 21 de Maio (Aprova a metodologia e os critérios para a selecção das entidades às quais, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, poderá ser transmitido o património do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado)

Lei 55-B/ 2004, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005)

Parecer n.º 26/2006, de 8 de Agosto, da Procuradoria-Geral da República

Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro (Aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU))

Lei 60-A/ 2005, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2006)

Lei 53-A/ 2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007)

Lei 67-A/ 2007, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2008)

BIBLIOGRAFIA DE DOCUMENTOS ESPECÍFICOS E NÃO PUBLICADOS

ANDREOTTI, Giulio (1985) *in* “ Assinatura dos Actos de Adesão de Espanha e Portugal – Extractos dos discursos proferidos”, Boletim CE 6- 1985, disponível em http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1020&p_est_id=2788 (13-08-2009)

AML, 23 de Março 2004, Proposta 109/ 2004 da Assembleia Municipal de Lisboa, de 17 de Fevereiro e continuada nos dias 2 e 23 de Março de 2004), ACTA N.º 51, Disponível em http://www.aml.lisboa.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=62 (10-04-2009)

AML, 20 de Junho de 2006, *Moção n.º 4 apresentada pelo Grupo Municipal do Partido Socialista – Bairro das Amendoeiras e Lóios, na Sessão Ordinária da Assembleia Municipal de Lisboa, acta n.º 13 (aprovada por unanimidade)* disponível em <http://www.am-lisboa.pt/media/1306.pdf> (10-04-2009)

CET-ISCTE/ IRIC *et al*, s/d. *Relatório 1- Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais* Disponível em http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html (08-05-2009)

CML, 24 de Julho 2003, Proposta n.º 215/ 2003 da Câmara Municipal de Lisboa, minuta de *Protocolo de Promessa de Transferência de Bens Imóveis e Dos Respectivos Direitos e Obrigações Propriedade do IGAPHE para o Município de Lisboa*. (Aprovada a 30 de Julho de 2003)

CML, 22 de Dezembro 2005, *Moção n.º 35/ AML/ 2005*, apresentada pelo Grupo Parlamentar Municipal do Partido Socialista *no Boletim Municipal da Câmara Municipal n.º 618*, Suplemento n.1, disponível em <http://boletimmunicipal.cm-lisboa.pt/> (10-04-2009)

CML, 14 de Março 2007, ofício OF/719/07/GP/CML, Ref. 3593/07/CML – *Proposta Apresentada à Câmara Municipal de Lisboa/ Habitação Social*

CNIS, 18 Junho 2007, *Carta de Apoio à Fundação D Pedro IV*

COMISSÃO COORDENADORA B.N. CHELAS, 21 Novembro 1977, (Doc. carimbado com a recepção do MHUC, com o n.º 011207)

COMISSÃO DE MORADORES DO IGAPHE - BAIRRO DAS AMENDOEIRAS, 12 de Dezembro 2005, *Pedido de Audiência* com o n.º de entrada 134898 na Assembleia da República

COMISSÃO DE MORADORES DO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS, 19 de Abril 2006, Panfletos *Convocatória – Concentração/Manifestação*; “ *Governo Escuta, Chelas está em Luta – Moradores denunciam Corrupção na Habitação*”; “ *Governo Escuta, Chelas está em Luta – Moradores do Bairro das Amendoeiras em Chelas exigem.*”

COMISSÃO DE MORADORES DO BAIRRO DAS AMENDOEIRAS, 27 de Setembro 2006, Panfletos *CONCENTRAÇÃO – MANIFESTAÇÃO*”

DMH-CML, 6 Março 2006, Ofício OF/74/DMH/DPP/DEPCQ/06 – *Protocolo no âmbito do Programa PROHABITA*

DMH – CML, 29 de Junho de 2006, ofício Ref.^a OF/223/DMH/DPP/06 – *Proposta de Protocolo no âmbito do Programa PROHABITA*

DHM – CML, 7 de Novembro de 2006, Ofício n.º 2150/GVNP/2006 – Assunto: Referência IX.3.1.-115/06

FDP IV, 18 de Junho 2004, Ofício da Fundação D. Pedro IV com a Ref.^a : P.º IX.3 – 377/04, *Candidatura à Transferência do Património do IGAPHE*

FDP IV, 27 de Dezembro 2005, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 1075/05 - *Candidatura PROHABITA* – (remetida à Câmara Municipal de Lisboa)

FDP IV, 27 de Dezembro 2005, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 1076/05 - *Candidatura PROHABITA* – (remetida ao Instituto Nacional de Habitação (INH))

FDP IV, 27 de Dezembro 2005, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 1077/05 - *Candidatura PROHABITA* – remetida à Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC)

FDP IV, 27 de Dezembro 2005, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 1078/05 - *Candidatura PROHABITA* – remetida à Direcção Municipal de Habitação

FDP IV, 27 de Dezembro 2005, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 1079/05 - *Candidatura PROHABITA* – remetida à Direcção Municipal de Acção Social, Educação, Juventude e Desporto

FDP IV, 27 de Dezembro 2005, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 1080/05 - *Candidatura PROHABITA* – remetida ao Gabinete da Presidência

FDP IV, 6 de Janeiro 2006, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 0025/06 - *Candidatura PROHABITA*

FDP IV, 10 de Janeiro 2006, Ofício Ref. P.º IX.3.1. – 0021/06 – *Actualização de rendas*

FDP IV, 6 de Fevereiro 2006, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1 – 0131/06 – *Bairros em Chelas* (com quatro documentos intitulados – “*Síntese Preparatória para Relatório de Actividades 2005*”, *Aplicação do regime de renda apoiada – Janeiro 2006*; *Análise de dívida – Janeiro 2006*; *Estudo Comparado de Renda Apoiada/NRAU*)

FDP IV, 13 de Março 2006, ofício Ref.^a IX.3.1.1 – 158/06 – *Recuperação dos Bairros das Amendoeiras e dos Lóios/ Actualização de rendas*

FDP, 13 de Março 2006, ofício Ref.^a P.º IX.3.1.1 – 189/06 – *Recuperação dos Bairros das Amendoeiras e dos Lóios – Actualização de rendas*

FDP IV, 6 de Fevereiro 2006, Ofício Ref.^a P. IX.3.1. – 0094/06 – *Bairros em Chelas*

FDP IV, 21 de Março 2006, Ofício Ref.^a P.º IX.3.1.1 – 205/06 – *Protocolo Programa Prohabita*,

FDP IV, 26 de Junho 2006, Ofício Ref.^a IX.3.1.1-526/06 - *Actualização de rendas – Bairro das Amendoeiras e Lóios, Lisboa*

FDP IV, 20 de Setembro de 2006, Ofício Ref.^a IX.3.1.1 – 692/06 – *Aditamento ao Auto de Cessão de 1 de Fevereiro de 2005*

FDP IV, 20 de Outubro 2006, Ofício Ref. IX.3.1.1 – 979/06 – *Aditamento ao Auto de Cessão de 1 de Fevereiro de 2005 – Carta do Senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território de 13 de Outubro de 2006, n.º 3937,*

FDP IV, 27 de Outubro 2006, Ofício Ref. IX.3.1.1-1014/06 - *Notícia de Reunião,*

FDP IV, 27 de Outubro 2006, Ofício Ref. IX.3.1.1-1024/06 - *Notícia de Reunião*

FDP IV, 27 Outubro 2006, ofício Ref. IX.3.1.1-1015/06 - *Notícia de Reunião*

FDP IV, 27 de Outubro 2006, Ofício IX.3.1.1-1020/06 - *96 famílias carenciadas esperam habitação – A defesa dos seus direito,*

FDP IV, 7 de Novembro 2006, Ofício Ref. IX.3.1.1-1049/06 - *96 Famílias carenciadas esperam habitação – A defesa dos seus direitos, Solicitação de Audiência*

FDP IV, 20 de Novembro 2006, Ofício Ref. IX.3.1.1 – 1143/06 – *Recuperação do bairro das Amendoeiras e dos Lóios/ Protocolo no âmbito do programa PROHABITA/Pedido de Audiência*

FDP IV, 28 de Novembro 2006, Ofício Ref. IX.3.1.1-1189/06 – *60 Famílias carenciadas esperam habitação/ Envio de reclamações*

FDP IV, 28 de Novembro 2006, Ofício IX.3.1.1.-1190/06 - *60 Famílias carenciadas esperam habitação/ Envio de reclamações*

FDP, 28 de Novembro 2006, Ofício IX.3.1.1-1178/06 – *Pedido de suspensão de eficácia da deliberação da aplicação do regime de renda apoiada – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul/ Recurso Jurisdicional n.º 1949/06 – 2.º Juízo – 1.ª Secção*

FDP, 20 de Dezembro 2006, Ofício IX.3.1.1-1253/06 – *Pedido de suspensão de eficácia da deliberação da aplicação do regime de renda apoiada – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul/ Recurso Jurisdicional n.º 1949/06 – 2.º Juízo – 1.ª Secção*

FDP IV, 11 de Dezembro 2006, Ofício IX.3.2.1.1-1214/06 – *A defesa do Interesse Público pela Fundação/ Recuperação do bairro das Amendoeiras e dos Lóios/ Protocolo no âmbito do Programa PROHABITA/ Pedido de audiência*

FDP IV, 19 de Janeiro de 2007, Ofício IX.3.1.1-0067/07 – *Pedido de audiência (com conhecimento ao gabinete do Primeiro-Ministro, do Ministro do Ambiente, do Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa e do Vereador da Habitação da CML)*

FDP IV, 26 de Fevereiro 2007, ofício IX.3.1.1-0263/07 – *Moradores dos Lóios denunciam contratos/ Notícia do Jornal de Notícias*)

FDP IV, 7 de Março 2007, ofício IX.3.1.1 – 0321/07 – *Audiência*

FDP IV, 8 de Março 2007, Ofício IX.3.1.1-0343/07 – *Proposta apresentada à Câmara Municipal de Lisboa/ habitação social, (com o conhecimento do Presidente da Assembleia da República, Grupos Parlamentares da Assembleia da República, Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, Grupos Parlamentares Municipais da A.M.L, Presidente da CML, Vereadores da CML, Presidente do Conselho Directivo do IGAPHE, Presidente do Conselho Directivo do INH)*

FDP IV, 16 de Março 2007, ofício IX.3.1.1-0402/07 – *PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO PARA ARRENDAMENTO SOCIAL/ Venda de fogos nos bairros das Amendoeiras e dos Lóios, (com conhecimento do SEOTC, do Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, dos Grupos Parlamentares Municipais da A.M.L, do Presidente da CML, dos Vereadores da CML, do Presidente do Conselho Directivo do IGAPHE, do Presidente do Conselho Directivo do INH e do Presidente da Junta de Freguesia de Marvila).*

FDP IV, 16 de Março 2007, Ofício IX.3.1.1-0409/07, - *BAIRRO DOS LÓIOS E DAS AMENDOEIRAS/ Proposta e alteração legislativa, (com conhecimento do Presidente da AML, do Presidente da CML e do Vereador da Habitação da CML)*

FDP IV, 21 de Março 2007, *Ofício da Sociedade de Advogados para o IGAPHE em nome e representação da Fundação D. Pedro IV*

FDP IV, 5 de Junho 2007, ofício IX.3.1.1-0692/07 – *Projecto de Resolução n.º 210/X, do Grupo Parlamentar do PCP*

FDP IV, 21 de Junho 2007, ofício Ref. 0746/07 – *Projecto de Resolução n.º 210/X do Grupo Parlamentar do PCP*

FDP IV, 25 de Junho 2007, Ofício IX.3.1 – 0824/07 – *Reversão do património habitacional do IGAPHE*

FFH, 22 de Novembro 1974, Despacho exarado da informação 732/ DSS/ 74 do Fundo de Fomento de Habitação - *“Proposta para ultimar as legalizações das ocupações de Chelas”.*

FFH, 18 de Março de 1975, Informação n.º 189/ DSS/ 74 do Fundo de Fomento de Habitação

FFH, 4 Abril 1975, Informação n.º 255/ DSS/ 75 do Fundo de Fomento de Habitação - *Ocupações no Bairro de Chelas posteriores a 10/05/74”,*

FFH, 9 de Abril, 1975, Informação n.º 271/DSS/75 do Fundo de Fomento de Habitação - *“ Ocupações do Bairro de Chelas posteriores a 10/5/74”*

FFH, 17 de Agosto 1977, Informação n.º 131/ GE/ 77, do Fundo de Fomento da Habitação – “*Rendas do agrupamento de Chelas*”

FFH, 20 de Outubro 1977, Informação n.º 893/DSS/77 do Fundo de Fomento de Habitação – “*Legalização das 2.ª.s ocupações do Bairro de Chelas*”.

GP-CDS-PP, 15 de Junho 2007, *Projecto de Resolução n.º 216/X* a propor a *reavaliação do Património da Fundação D. Pedro IV*, disponível em <http://www.parlamento.pt/actividadeparlamentar/paginas/detalheiniciativa.aspx?bid=33514> (10-04-2009)

GP-PCP, 23 de Maio 2007, *Projecto de Resolução n.º 210/X do Grupo Parlamentar do PCP*, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?ID=33495> (10-04-2009)

GP-PS, 6 de Janeiro de 2006, Requerimento (05/01/06 – 1228/X – AC do Grupo Parlamentar do PS) – “*Doação dos fogos habitacionais dos bairros municipais das Amendoeiras e dos Lóios, em Lisboa, feita pelo IGAPHE à Fundação D. Pedro IV*”, disponível em <http://www.ps.parlamento.pt/?menu=requerimentos&id=126&leg=X> (10-04-2009)

GP-PS, 13 de Março 2007, ofício 000943 – “*Proposta à Câmara Municipal de Lisboa/ Habitação Social*”,

IGAPHE, 12 de Outubro 2005, *Memorando – Normas aplicadas na legalização e fixação de rendas, da Zona I do Bairro de Chelas*

IGAPHE, 31 de Janeiro 2005, Ofício do IGAPHE n.º 00306 – “*Transferência Gratuita do património habitacional do Estado, no concelho de Lisboa. Notificação da Decisão Final*”

IGAPHE/FDP IV, 1 de Fevereiro 2005, *Auto de Cessão da Transferência de Património, Direitos e Obrigações do IGAPHE para a Fundação D. Pedro IV*

IGAPHE/FDP IV, 17 de Maio 2005, Rectificação ao Auto de Cessão da Transferência de Património, Direitos e Obrigações do IGAPHE para a Fundação D. Pedro IV

IGAPHE, 28 de Outubro 2005, Ofício n.º 02237 – “*Exposição dos Moradores da Rua (...), Lote (...) – Lisboa/ Transferência Patrimonial para a Fundação D. Pedro IV (resposta moradores)*”

IGAPHE, 28 de Outubro 2005, Ofício n.º 02238 - “*Exposição dos Moradores da Rua (...), Lote (...) – Lisboa/ Transferência Patrimonial para a Fundação D. Pedro IV (remetido à Fundação D. Pedro IV)*”

IGAPHE, 8 de Março 2007, ofício n.º 00727 – *Rectificação do Auto de Cessão celebrado com a Fundação D. Pedro IV, em 1 de Fevereiro de 2005, relativo à transferência do património do IGAPHE*

IGAPHE, 3 de Maio 2007, Ofício 0138, Ref. GJ/J – *Auto de Cessão celebrado com a Fundação D. Pedro IV*,

IHRU, 9 de Julho 2007, ofício Ref. 53628 - *Despacho n.º 01/IHRU/2007*

IHRU, 10 de Julho 2007, ofício Ref. 53956 – *Reversão do património habitacional recebido do IGAPHE*

IHRU/FDP IV, 11 de Julho 2007, *Acordo de Reversão*

IHRU/FDP IV, 26 de Setembro 2007, *Auto de Reversão – Transferência de Património da Fundação D. Pedro IV para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana*

IHRU, 12 de Dezembro 2007, Ofício Ref.^a 74898, *Venda dos fogos do Bairro das Amendoeiras aos respectivos Moradores*

INH, 4 de Maio 2006, Ofício Ref.^a 0503/DCTS/2006 – 003208, *Recuperação do Bairro das Amendoeiras e do Bairro dos Lóios*,

INH, 18 de Janeiro de 2007, Ofício 35616, Ref. 0040/DCTS/2007 – *Recuperação do Bairro das Amendoeiras e dos Lóios*

MAOTDR, 2007, *XVII Governo Constitucional, MAOTDR: Balanço de Dois Anos (2005-2007)*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, disponível em <http://www.maotdr.gov.pt/CmsPage.aspx?PageIndex=220&ID=61> (20-03-2009)

PCP, 25 de Janeiro de 2006, *Proposta 36-A/2006* apresentada pelos Vereadores do PCP na sessão pública da Câmara Municipal de Lisboa (aprovada por unanimidade), disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/?idc=429&idi=39834> (25-03-2009)

PJ, 13 de Setembro de 2006, Ofício 015280, Ref.^a Proc. 5165/05 (A1) - *Aumento de renda/arrendamento social/ Lote (....) Manuel Teixeira Gomes, em Chelas*

PJ, 10 de Novembro 2006, *Ofício 019033 – Proc. R-5338/06 (A1) – Bairros dos Lóios e das Amendoeiras*

PROGRAMAS DE GOVERNO PROVISÓRIOS E GOVERNOS CONSTITUCIONAIS (de 1974 a 2009), disponível em <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/> (20-03-2009)

SEHU, 12 de Agosto 1974, *Despacho da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo – “ Normas para Legalização das Ocupações Efectuadas Antes de 10 de Maio no Núcleo Habitacional de Chelas”*

SEHU, 7 de Setembro de 1976, *Despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo exarado na informação 202/GE/76, de 13 de Agosto de 1976, do Fundo de Fomento da Habitação – “Sobre a oportunidade de alterar as rendas homologadas em 1974, para as habitações de Chelas”*

SEOTC, 9 de Agosto 2006, Ofício n.º 3239 – *Aditamento ao Auto de Cessão de 1 de Fevereiro de 2005.*

SEOTC, 13 de Outubro 2006, Ofício n.º 3937 – *Aditamento ao Auto de Cessão de 1 de Fevereiro de 2005.*

SEOTC, 16 de Março 2007, ofício n.º 649/ Ref. Proc. 09.13.01 – *Proposta apresentada à Câmara Municipal de Lisboa/ Habitação Social/ Ofício datado de 8 de Março de 2007*

SEOTC, 22 de Março 2007, Ofício n.º 718, Ref. Proc. 09.13.04 – *Bairro dos Lóios e das Amendoeiras/ Pedido de Audiência*

SM-PS, 28 de Janeiro 2006, Panfleto de divulgação da Sessão pública no ISEL, da Secção de Marvila do Partido Socialista, com o Slogan - “ *Marvila Solidária – Bairro dos Lóios, Bairro das Amendoeiras, Fundação D. Pedro IV – Problema a Resolver, Participe!*”

SUB-JAP, 25 de Maio 2006, Ofício 2./ CACDLG /SUB-JAP, (Subcomissão para a Justiça e Assuntos Prisionais da Assembleia da República)

TAFL, Processo Cautelar n.º 2879/05.OBELSB, 1.ª U.O do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa

TAFL, Processo Cautelar n.º 408/06.8BELS do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa

TCAS, Recurso Jurisdicional n.º 1949/06, 2.º Juízo do Tribunal Central Administrativo Sul

BIBLIOGRAFIA DE JORNAIS

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 13 de Novembro 1974, “*Pessoas mal informadas apossaram-se ilegalmente de residências devolutas*”, pág. 8

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 5 de Dezembro 1974, “ *No Bairro de Chelas – Cerca de três mil pessoas recusam-se a abandonar as casas que ocuparam*”, pág. 9

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 9 de Dezembro 1974, “ *Em vias de solução o problemas dos ocupantes do Bairro de Chelas*”, pág. 8

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 20 Fevereiro 1975, “*Uma onda de Ocupações Ilegais de Casas incitadas por um movimento organizado*”, pp. 1; 12

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 1 de Junho 2004, “*Transferência Gratuita do Património Habitacional do Estado no Concelho de Lisboa – Convite*”, pág. 17

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 5 de Dezembro 2007, “*Estado vai descongelar 11 mil rendas sociais*”, pág. 35

PÚBLICO, 15 de Junho 2008, “*Moradores do Bairro das Amendoeiras fazem protesto*”, pág.21

ANEXOS

1. ENTREVISTAS

Neste capítulo disponibilizamos as entrevistas narrativas realizadas entre Abril e Julho de 2008 no âmbito do trabalho de Mestrado e sujeitas à análise elencada no capítulo da Metodologia. É de referir que a versão aqui disponibilizada foi sujeita a um processo de depuração a fim de garantir o indispensável anonimato dos entrevistados.

Dirigidas a responsáveis pela conceptualização e estrutura da implementação das políticas e a responsáveis técnicos pela concretização da política e no contacto com os destinatários, a respectiva identificação e distribuição apresenta-se no quadro abaixo:

Código entrevista	Grupo	Tipo entrevistado
ENT1	Responsáveis pela conceptualização e estrutura da implementação	Dirigente
ENT2	Responsáveis pela conceptualização e estrutura da implementação	Dirigente
ENT3	Responsáveis pela conceptualização e estrutura da implementação	Dirigente
ENT4	Responsáveis pela conceptualização e estrutura da implementação	Dirigente
ENT5	Responsáveis técnicos pela concretização da política e no contacto com os destinatários	Coordenadora
ENT6	Responsáveis técnicos pela concretização da política e no contacto com os destinatários	Técnica

1.1. ENT1

O Sr. foi um dos agentes implementadores da política de habitação no bairro das Amendoeiras. Eu gostava que retratasse o ciclo de vida da habitação no bairro das Amendoeiras ...

Esse ciclo de vida é um ciclo bastante mais longo que o bairro das Amendoeiras ou o fenómeno ocorrido no bairro das Amendoeiras. O bairro das Amendoeiras é uma singularidade muito especial quer do ponto de vista histórico, quer do ponto de vista social, e porventura sociológico, na vida da política de habitação, na qual fui protagonista.

Historicamente e de uma forma sintética, em 1983, no depósito ano de há 25 anos atrás, há um quarto de século, como o tempo passa... (...). Estive lá (...), na qual se contemplava, naturalmente, o património do bairro de Chelas integrado num conjunto de cerca de onze mil habitações nos distritos de Lisboa, Setúbal e Santarém.

Nestes três distritos, claro, Lisboa era o mais significativo. Embora na área metropolitana no lado Sul, Almada, Seixal e alguns outros das (cercarias...) próximas da margem Sul do Tejo, fossem também importantes e estivessem de alguma maneira integrados no que respeita à população que fruía desses espaços, essa era a grande concentração de habitação social correspondendo a uma massificação das condições de vida que haviam de trazer problemas ao longo das décadas.

Faz parte da história e consta do, creio, 4.º Plano de Fomento do governo de Marcelo Caetano, anos 70 até 74, que o Plano Integrado de Lisboa correspondia a 5 ou 6 categorias de habitação – desde o arrendamento para pobres até à habitação para a classe média alta - constituindo uma forma de organizar o espaço urbano em termos de habitação, com uma integração perfeitamente lúcida, perfeitamente social, e, que, por si própria, combatia a exclusão.

Diferentemente, a partir do ano de 74, optou-se por uma - em nome das melhores condições de vida para a população, com as vistas curtas, curtíssimas, que qualquer pessoa minimamente sabedora poderia ver - optou-se por uma, em nome da política, em nome do social, pela produção massiva de habitação em áreas conduzindo aos guetos. Décadas depois, são a prova provada da aberrante falta de visão dos dirigentes políticos dos anos 74 até 80.

Consta da nossa realidade quotidiana, em especial em situações eleitorais, o vir ao de cima todos os problemas associados a esta produção maciça de habitação que em outras partes do mundo já tinha sido experimentada e já tinha sido rejeitada ao arrepio completo das políticas saudáveis - apesar de alguns problemas - dos países nórdicos, onde não se pode construir em conjunto urbano com alguma expressão mais de um terço de habitação social em nome da automática inclusão. E, mesmo assim, sabe Deus, quantos problemas por vezes há com áreas de forte emigração, como é o caso da Holanda.

Cá, entre nós, seguiu-se uma política contrária. Ao longo de meia dúzia de anos de fortíssimo investimento na área da habitação, conduziu-se o Estado para uma situação de esgotamento

financeiro na área da habitação promovida pelo sector público, o que, a partir dos anos 80, levou a um bloqueamento do investimento e, a 2 anos, à extinção do Fundo de Fomento de Habitação. E, foi nessa altura que assumi responsabilidades no âmbito da extinção da direcção de Lisboa do FFH, tendo embora participando já havia alguns anos enquanto técnico desse organismo numa área de promoção de habitação muito mais saudável, que era a automática integração através de obras comparticipadas de pequenas entidades locais, que automaticamente inserido a habitação no tecido urbano pré-definido, e, digamos que comum, permitia a integração da populações no tecido e a sua aculturação a uma vida, a uma normalização das condições de vida muito mais saudável.

A que é que isto levou? A que durante os anos de grande produção habitacional do FFH, 75 a 80, posteriormente houve um novo programa – o programa PER nos anos noventa e tal, mas já bastante disseminado na malha urbana dos concelhos, embora, também, com alguns problemas, mas, a produção massiva dos anos 75 a 80 e poucos, levou a um organismo com um património gigantesco que não geria. O FFH tinha como função assumida constituir-se como um resolutor do problema habitacional produzindo habitação. A gestão era algo que era secundário. As consequências para o património habitacional e no caso para Chelas, para as Amendoeiras, são evidentes: populações abandonadas, património abandonado, frustrações acumuladas, vícios de utilização, ilegalidades consolidadas, permitidas e que foram ratificadas pelo tempo. Isto só poderia dar, naturalmente, um mau viver, um mau crescimento de cidadania, um sentimento de exclusão da população que era forçada a viver nesses bairros por não ter alternativa e que era forçada, para uma grande parte dessa população, a adaptar-se a condições de vida que não desejava.

É costume dizer-se que estes bairros sociais são habitados por pessoas incumpridoras, marginais quase, ou marginais mesmo. Não corresponde à realidade. São pessoas, na sua imensa maioria, cidadãos normais, normalíssimos, com dificuldades económicas, por vezes com algum grau de cultura, em que as suas condições de vida os forçam a essa solução habitacional e, diversíssimos exemplos há de pessoas licenciadas ou pessoas que são empresárias e porque cresceram nesse bairro, porque não têm melhor solução, porque se aculturaram, estão lá. Daí, que uma das características também destes bairros seja o de algum poder de compra, designadamente nas grandes cidades. O poder de compra, esse, que se situa na ordem dos 20% da população e que deveriam constituir o factor de pagamento de rendas, que, em nome da solidariedade, pudessem compensar as cerca de 30%, 35% de rendas de pessoas pobres, decididamente pobres e que não podem assumir os encargos da habitação.

Portanto, numa primeira abordagem, eu diria que esta carga histórica do FFH levou, décadas depois, a uma situação de vidas que foram vividas, muitas delas já estão vividas, em condições por vezes sub-humanas, de grande desprezo da comunidade. Sentidas com grande desprezo da comunidade em relação a elas, e que têm, naturalmente, os seus reflexos na reacção aos factos da vida em comunidade, em sociedade, que essas pessoas por vezes manifestam.

Aquilo a que se assiste de revolta dos bairros tem 2 componentes, quanto a mim. Uma delas é de a revolta genuína pelas condições de vida onde são obrigadas a viver, porque são pessoas que convivem com outras partes da cidade muito perto e, portanto, podem fazer a comparação. E por outro lado, tem uma componente, que não sei se será residual, mas que estimo em 10 a 20% de profundo oportunismo para resolver as suas condições de vida. E, até porque, esta questão do oportunismo faz parte das condições de vida das comunidades e manifesta-se nestes bairros, designadamente em situações eleitorais, porque é a oportunidade sentida e porque o histórico da sua vivência leva a considerar que é então ou nunca.

Diria, portanto, que o estado dos bairros sociais, e, em especial o do bairro das Amendoeiras pela sua dimensão - quase 1000 habitações têm uma expressão muito significativa na cidade de Lisboa - o estado quer de degradação do património, quer de abandono, quer de não cumprimento das regras contratuais do arrendamento, quer da vivência em comunidade - é um conjunto de incumprimentos consolidados historicamente que só pode dar fortíssimas perturbações na sociedade.

O processo produtivo foi um processo que vinha já antes de 1974. O FFH é criado em 1968/ 1969, tinha como o grande objectivo de promover, de fomentar a habitação que não em produção directa. Fomentar que os outros fizessem. Portanto, uma chamada produção indirecta e estava organizado nesse sentido, e a sua lei orgânica é prova disso.

Comprou diversos lotes em Lisboa, à Câmara Municipal de Lisboa, constituindo o programa de Chelas – podemos chamar assim - o programa de Olivais, tal como a Câmara de Lisboa também produzia em Olivais, e promovendo também, o FFH, no Zambujal, na Amadora o outro Plano Integrado, o Plano Integrado de Almada, e, em Setúbal outro Plano integrado. Isto é, tal e qual como em Coimbra o INGOT, no Porto o VISO, em Guimarães. Há uma lógica de desenvolvimento da habitação para o social, e não só, que depois se transformou em social só, que vem de 1978, 79, com o FFH, que depois é transformado em habitação só a partir do 25 de Abril de 1974. A lógica aqui era alojar o pessoal operário que precisava de viver nas zonas metropolitanas: Lisboa, Setúbal, Coimbra, Guimarães, Porto – as áreas metropolitanas onde se fazia o desenvolvimento do país, a corda marítima do país.

Essa promoção que era para ser feita no âmbito dos planos de fomento, antes de 74 de uma forma indirecta – repito - utilizando os vários agentes da sociedade, designadamente empresas. Aquilo que se pensaria que poderia ter vindo a ser os contratos de desenvolvimento de habitação, que foram depois do 25 de Abril, na lógica de *habitations à loyer modéré* dos franceses, foram transformados em produção directa com o esgotamento lógico do Estado.

A política nos primeiros anos a seguir a 74 era uma política de - o Estado tudo! – o Estado tem de fazer tudo, tem a obrigação de tudo – levou, em poucos anos, ao seu esgotamento e paralisia. É a partir dos anos 80 que os ministros das Finanças não querem ouvir falar da dívida do FFH, que ninguém está para a pagar. Então, a solução, historicamente foi, é extingue-se. Extingue-se e durante

meia dúzia de anos esteve em extinção, um processo longuíssimo dada a importância que o FFH tinha e posto que se sentiu o vazio de algo para promover o património, a sua gestão que sentia que era uma indispensabilidade, foi criado o IGAPHE. Ainda primeiro há a tentativa de criação de um organismo (que já não me ocorre o nome) mas que foi baseado no Crédito Predial Português, se a memória não me falha, e que era uma entidade para não se financiar no orçamento de Estado, mas na banca e promover.

Historicamente, portanto, diríamos que a promoção de habitação foi a do investimento público, ponto final. Nos anos 90 com o PER, a promoção de habitação procura envolver os municípios, e, então, temos os municípios a facultar o terreno e a infra-estruturação e o Estado a promover o financiamento da habitação numa dupla vertente: a fundo perdido – metade, e a empréstimo a longo prazo de 25 anos a outra metade. Portanto, temos aqui um modelo que é divisão à partida de responsabilidades – 20% Câmaras, a urbanização – e, depois o remanescente: metade o Estado e a outra metade as pessoas com as rendas.

Portanto, temos o modelo em que o Estado investe a totalidade e passamos para um modelo em que o Estado, a Administração Central, se retrai e fica apenas com 40% dos encargos. Grande diferença! Basicamente, a promoção de habitação pública assumida enquanto política, porque foi a grande vertente da política pública, é a orientação da Administração Central o seu investimento. Depois, há lateralmente os contratos de desenvolvimento de habitação em que se põe a sociedade civil, através das empresas, a promover conjuntos habitacionais normalmente para venda aos próprios arrendatários, e temos também as cooperativas de habitação também para promover habitação para uma classe baixa ou média. Nunca se encontrou uma lógica de promover habitação através de instituições de solidariedade, para, à imagem do que fazem os países do Norte da Europa, serem os promotores e administradores do bem.

Um dos problemas que surgiu com o bairro de Chelas foi a interpelação dos moradores à Fundação, quanto à sua legitimidade para vir assumir o património enquanto propriedade sua. Tal não se teria posto, penso eu, embora haja uma versão que pode contrariar isso - e que falo já a seguir - se a Fundação tivesse sido a promotora, construtora e quem assumisse a totalidade das responsabilidades, teria uma posição diferente. Quando eu dizia que isto pode não ser assim, estou-me a lembrar do caso da Fundação Cardeal Cerejeira, em Cascais, que nos anos 80, 77 a 80, tendo sido promotora de um bairro com cerca de 50 casas, ao querer aplicar a lei da renda apoiada deparou-se exactamente com os mesmos problemas por parte dos moradores que não aceitaram essa lei em função dos rendimentos.

A grande razão subjacente a esta rejeição dos moradores da lei da renda apoiada, que é o cerne de toda esta questão vivida com a Fundação D. Pedro IV, tem que ver com o histórico de rendas por actualizar. Foi uma atitude política nas áreas metropolitanas adoptada pelos governos que levou a um estado de espírito que gerou naturalmente a contestação. Nos tempos mais próximos, pensamos que

há 2 anos atrás ou três, a Câmara Municipal do Porto decidiu optar pela lei da renda apoiada e a aplicou com todas as consequências, e, está em vigor sem problema. Nós podemos ver que quando os governos assumem a responsabilidade de aplicar a lei, ela acaba por ser aplicada. Tanto mais que, a lei da renda apoiada é uma lei eminentemente social.

A política dos sucessivos governos - e são todos iguais nesta matéria - foi sempre a aposta na produção directa inequivocamente, até que se fez sentir a impossibilidade de continuar por essa via. E, aí, nos primeiros anos da década de 80, abandona-se a promoção directa que é retomada com a reformulação PER mais tarde. O PER, convém não esquecer, que é património - creio eu - da Administração Central, julgo que é a fórmula normal. Mas os sucessivos governos tinham exactamente a mesma atitude até 1982. A partir daí, a impossibilidade de manter o financiamento directo levou a um esgotamento da intervenção dos governos. Se, se vir historicamente a produção anual a partir dos primeiros anos da década de 80, há uma brutalidade de redução e a habitação social passa a ser promovida basicamente pelas Cooperativas. Com o flop do PER, as Cooperativas são quem tem que produzir alguma coisa continuamente ao longo dos últimos 30 anos. Só as próprias Câmaras Municipais fogem deste problema de habitação social, porque é um problema que só pode ter uma solução com uma boa lei de rendas, devidamente aplicada, e com a boa gestão social para fazer com que a viabilidade financeira - que é o suporte da viabilidade social das soluções - seja uma realidade. Portanto, como do ponto de vista político as Autarquias não estão muito interessadas em exercer a autoridade democrática no que respeita à gestão do parque habitacional, verifica-se o desinvestimento maciço. Além de que, a ausência de criatividade, designadamente no âmbito dos serviços de habitação para promover programas que fossem integráveis sociavelmente no tecido urbano dos municípios, levou sempre, sistematicamente por todo o país, à contestação de múltiplos problemas sociais. Daí que o poder em si próprio - os governantes locais e centrais - sempre tenham associado a habitação a dois problemas complicados:

- 1.º A obtenção de fundos e as consequências no futuro de encargos financeiros para os orçamentos;
- Em 2.º lugar, todos os problemas sociais associados.

De modo que, convínhamos que não é uma área muito interessante para um governo, qualquer que ele seja de se meter. Não é?

No que toca à transferência de património com o governo de Durão Barroso - que é aí que ela assume um carácter especial e é posto em Orçamento de Estado, creio que no ano 2003-2004 - o objectivo governamental era um e só um: - ver-se livre do património com os encargos financeiros associados, ver-se livre do problema social com os encargos eleitorais associados! Um objectivo. Falando adequadamente não se pode deixar de considerar que este foi o grande objectivo do governo.

Convém também não esquecer, que não foi só Durão Barroso, mas os que se seguiram que mantiveram na Lei do Orçamento de Estado - como existe hoje - a possibilidade e o objectivo de transferência de património, que foi, naturalmente, bloqueado pelo sucedido com o bairro das Amendoeiras, que nesse aspecto é emblemático. Não pelas Amendoeiras em si, mas pelo que poderia ter sido em todos os bairros. E bairros há pior, socialmente, que o das Amendoeiras - designadamente na margem sul. O que poderia suceder de contestação popular a uma medida, não de transferência para entidades privadas de património - que isso pouco importa aos arrendatários - mas a possibilidade da aplicação da lei da renda apoiada, porque é a única forma de sobreviver em termos de equilíbrio das contas! Não podemos esquecer que qualquer fracção habitacional com elevador, como a maioria delas tem nestas áreas metropolitanas, custa 45 euros/fogo/mês. Se a renda média anda abaixo disto naturalmente que não pode haver qualquer espécie nem de grande conservação - como é indispensável - nem de trabalho social.

No fim de contas, e a Fundação foi a renda média que tinha aplicado, cursava-se, se tivessem sido cobradas, em 65 euros – exactamente igual àquela que a GEBALIS estava a aplicar no património municipal da cidade de Lisboa, cerca de 30.000 fogos, sem qualquer perturbação social.

Portanto, o objectivo dos governos era um só: verem-se livre de encargos financeiros e de impactos eleitorais. O objectivo da Fundação era um só: assumir uma acção social que é a sua vocação natural, com o objectivo de fazer o trabalho social naquela área que era uma vastíssima tarefa a desenvolver para a qual tinha *know-how* e vontade organizativa e vontade política interna para levar a cabo, e que poderia ter sido - e seria necessariamente - à imagem do que se passa nos países do Norte da Europa, uma forma de desenvolver a questão habitacional numa vertente que nunca foi trabalhada – a vertente do trabalho social.

De premeio, fica-nos o objectivo do IGAPHE. Ao fazer a transferência, limitava-se a dar cumprimento aos objectivos governamentais e via-se livre de um forte problema financeiro e social, até porque estava em processo de extinção. De modo que, parece ser perfeitamente residual neste contexto.

Quando ocorreu a implementação da política de arrendamento social e de transferência, neste percurso, quais foram os meios disponibilizados para a implementação?

Para a política de transferência, rigorosamente nada! O Estado transferiu o património e não chegou a desejar boa sorte. Ficou pela primeira parte, como é hábito! O Estado, os governos - porque o Estado somos todos nós - em Portugal pelo menos, têm uma forte componente de alijar responsabilidades e partir para outra área, normalmente nestas questões. Na habitação, então, tem sido sistemático de uma bastante significativa irresponsabilidade, pelo menos parcelar. Quanto a meios, simples: zero!

Tudo o que fez antes da transferência, o financiamento era através do Orçamento de Estado, ponto final, acabou! Portanto, todo o apoio à política de arrendamento se resumia em construir, arrendar e fazer o mínimo possível em termos de conservação. Quase nada em termos de cobrança de rendas e

rigorosamente nada em termos de trabalho social. Digamos que não é brilhante. *E nessa atitude* DEMISSIONÁRIA! Completamente em termos de política pública!

O Fundo de Fomento de Habitação começou por ter um princípio de informatização e que transferiu para o IGAPHE. Como estive no IGAPHE como dirigente, posso dizer que não havia qualquer espécie de instrumento informático de monitorização de rendas que não fosse a constatação das dívidas acumuladas que se acumulavam por anos sem fim, sem qualquer intervenção. Depois o sistema judicial português não ajuda à resolução daqueles problemas de incumprimento que só podem ter como solução, de facto, o abandono da habitação. Porque qualquer caso que não seja resolvido assim, constitui-se como um factor evidente de incumprimento para a generalidade das pessoas. Não há qualquer sentido em cumprir quando o vizinho não cumpre sem consequências anos a fio! De maneira que a monitorização era nula! *Mesmos em termos da avaliação e actualização da política em si?* A política era não mexer na situação e ir gerindo na inexistência de meios financeiros. E, basicamente - e ainda mais grave ainda - a inexistência de vontade política de mudar o status quo, significava, pura e simplesmente: - mexe-se o menos que se pode, gasta-se o menos que se pode e alguém há-de resolver a seguir. Era sempre a lógica dos governos! Aliás, seria uma bela fórmula para meter nos programas eleitorais ou algo semelhante a isso: Fazer o mínimo possível, gastar o mínimo possível e alguém irá pensar a seguir.

A Fundação criou os mecanismos de monitorização adequados. Tinha um programa informático que lhe permitia estar permanentemente actualizada em relação ao cumprimento ou incumprimento das rendas, com uma avaliação sistemática mensal das rendas cobradas, das rendas em dívida, conservação efectuada. Tivemos um princípio de trabalho social que não pode ser desenvolvido porque era uma segunda prioridade numa instalação, numa gestão de um pesadíssimo património social. E, portanto, em termos de monitorização a Fundação tinha todos os instrumentos e preparava os novos instrumentos de proximidade com a “Loja do Inquilino” em pleno bairro das Amendoeiras com a permanência de um fiscal que iria ser complementado com um trabalhador social e uma equipa social de projecto para trabalhar com os mais novos. Coisa que não pode ser desenvolvida porque não houve tempo para isso. No fim de contas, foram apenas 2 anos ...escassos.

De acordo com o que estava escrito no protocolo de transferência do património havia uma possibilidade de monitorização, que nunca foi efectuada. Os relatórios anuais que foram enviados para o IGAPHE nunca tiveram qualquer espécie de resposta, por parte do Instituto. Limitaram-se, durante os dois anos de vigência desta situação, a questionar pontualmente uma ou outra situação, por perguntas que teriam sido feitas pelos moradores. Só, apenas! Não houve qualquer vontade própria de monitorizar que estava prevista e que nunca foi exercida, porque seguindo-se a uma política de abandono, uma política de alívio. Portanto, nesta situação nova de alívio, não tinha qualquer sentido fazer a monitorização.

Estratégias de comunicação e plano de aplicação aos moradores... A estratégia de comunicação em relação aos moradores começou a ser feita por um levantamento, no Verão de 2005, um levantamento social. Pretendia-se não só conhecer o estado de conservação dos edifícios, o estado de ocupação dos edifícios e sua legalidade, os rendimentos dos moradores para aplicação da renda apoiada - que era crucial à viabilidade financeira e sustentabilidade futura de todo o património social - como também iniciar um processo de aproximação com os moradores que poderia a vir dar os seus frutos.

O que acontece é que em Outubro de 2005, depois desse levantamento, ocorreram eleições locais e os moradores conhecendo muitos deles as suas situações de irregularidade, desejando uma parte deles - talvez 10% - adquirir habitações a preços extremamente reduzidos para porventura depois vendê-las a preços de mercado - quase de mercado, conforme se tem conhecimento de vários casos - levou esta situação a um potenciar de conflito que foi agudizado por uma campanha eleitoral, e que, ultrapassava a campanha com as promessas dos políticos, que levou a que a partir daí nada fosse possível. A estratégia de comunicação de aproximação através de equipas, de criar uma loja no local, de disponibilizar para receber todos os inquilinos que procuravam a Fundação para resolver os seus problemas. Tudo isto, que não tinham da parte do IGAPHE e que era uma nova atitude, tudo isto foi prejudicado a partir de Outubro de 2005 e foi irremediavelmente perdido.

Quer o IGAPHE, quer o FFH, não tinham qualquer estratégia de comunicação com a população a não ser cobrar rendas, perfeitamente desadequadas e não cobrar aquelas que eram recusadas a serem pagas. A comunicação, a divulgação de iniciativas, tudo isso não fazia parte da problemática da gestão quer do FFH, quer do IGAPHE, conforme disse há pouco. A lógica era, do tempo do FFH, promover, promover, promover. O resto era secundário. A gestão era perfeitamente secundária. Eu diria que as pessoas estavam alojadas, estavam arrumadas, podiam ser esquecidas. Tanto mais que, não havendo da parte dos governos vontade política -de nenhum! - para questionar a actualização das rendas que não era feita e os incumprimentos que eram constantes, não havendo isso, naturalmente que o organismo que gerira não se sentia motivado para qualquer espécie de regularização e comunicação. Logo, a única lógica era recuar: - está feito, boa sorte! mais uma vez. Agora a boa sorte aos moradores, desejando a administração.

Há pouco falava da ocorrência das eleições que foram determinantes... Pressão dos governos, sem dúvida nenhuma! Desde que começou a haver uma contestação à aplicação da lei da renda apoiada, os moradores procuram obter apoios quer no governo local, quer no governo central. E, mais uma vez, quer o governo local, quer o governo central, foram receptivos às reclamações dos moradores. O que é tanto mais aberrante no que respeita ao governo local - Câmara de Lisboa - quando a renda do município média era substancialmente 5 vezes, 3 vezes - perdão mais elevada do que aquela que estava a ser cobrada antes da lei da renda apoiada no bairro de Chelas.

Sendo assim, o município só poderia em termos de lógica, lógica estrita - para já não falar do bom senso da gestão e da sustentabilidade do património, e o município de Lisboa é um excelente exemplo pelo seu património degradado! - só poderia ter dado indicação e sinais no sentido de que as rendas teriam de ser actualizadas para depois haver uma recuperação do património. Ora, não só o município de Lisboa não fez esta pedagogia junto dos moradores, como também nunca se dispôs junto da Fundação a cooperar na recuperação formal do património habitacional, o que a Fundação pretendia levar a cabo através do programa PROHABITA. A Câmara de Lisboa poderia tê-lo feito sem gasto de qualquer recurso financeiro, bastava a sua vontade política de cooperar na recuperação do património.

Ora bem, neste sentido, naturalmente que os moradores foram encontrar junto do governo local - que está exposto ao poder de voto localmente - o apoio para o não pagamento das rendas actualizadas. Por outro lado, junto do governo central e que está em sintonia com os interesses eleitorais gerais, nunca houve vontade para efectiva resolução do problema. Tanto mais que, que estando o governo central interessado em ver-se livre do património habitacional, já não era problema dele a sustentabilidade. Sendo assim, não estaria interessado na actualização das rendas que viabilizariam a recuperação do património. Esta, quase que se pode chamar má fé do governo central na forma de avaliar este problema, acaba por meter a castanha que estala nas mãos do governo, acaba por ir ter às mãos do governo, porque presentemente tem o património outra vez na sua posse e vai ter de proceder à recuperação do património sem o suporte das rendas actualizadas. De modo que, temos aqui quer do governo central, quer do governo local, uma completa miopia em termos de resolução efectiva destes problemas: as vistas tipicamente curtas adstritas aos círculos eleitorais, que conduziram ao estado de degradação e abandono que há décadas se verifica no parque habitacional e, a adicionar a estas pressões externas todas promovidas naturalmente pelos interessados – os moradores – temos a pressão dos media que, como é hábito nestas circunstâncias, cavalam o fenómeno social independentemente - aliás, nem é função deles - do que esteja para resolver. Aqui, uma pedagogia de esclarecimento pela parte dos media que nunca se processou, bem pelo contrário. Nas diversas entrevistas que tive oportunidade de dar havia uma manifesta surpresa pelas condições reais quer do património, quer das responsabilidades do Estado, quer da responsabilidade da Câmara de Lisboa por não promover a recuperação pela Fundação através do programa PROHABITA, quer dos próprios moradores que tinham capacidade para pagar rendas altamente aferidas aos seus rendimentos e que eram postas em termos públicos como se fossem uma aberração social. E, apesar de conhecerem todas estas nuances do problema, não houve um só meio de comunicação que abordasse de uma forma séria, real, racional, esta problemática multifacetada da habitação social.

Mas, mais tarde, houve a reversão do património para o Estado... Esta pressão foi fruto de uma atitude racional da Fundação e profundamente social. Social, em primeiro lugar, porque a Fundação existe para prestar serviço social. Para o fazer é preciso recursos. O Estado é conhecido como não

fornecedor dos recursos necessários às Instituições que fazem o trabalho social, logo os recursos só poderiam vir dos moradores.

Sabendo a Fundação pelo retrato social, económico que tinha dos bairros, em especial o das Amendoeiras - e das capacidades económicas e financeiras de algumas centenas de moradores - era evidente que era por aí que se devia processar o financiamento e levaram a uma atitude solidária daqueles que não precisando viver num bairro social e beneficiando de um bairro social, deveriam pagar uma renda adequada que cobrisse a daqueles que não podiam pagar essa renda. Esta era a atitude da Fundação em termos da sustentabilidade financeira, atitude, essa, que defendeu num Congresso de Habitação, em Tomar, quando defendeu que a sustentabilidade financeira e a lei da renda apoiada era um instrumento de solidariedade necessário e indispensável para viabilizar uma política de habitação social gestionária e desenvolvendo a parte da componente social.

Desde que a questão foi posta na Assembleia da República com uma recomendação ao governo de alienação das habitações aos moradores, a constatação evidente era que aqueles que maiores rendas iriam pagar no futuro seriam os potenciais adquirentes. Esses iriam abandonar o património da Fundação e passaria a Fundação apenas a ter arrendatários sem capacidade financeira de suporte. Estava por uma decisão política, da Assembleia da República com a possibilidade de venda, estava inviabilizada a orientação de recuperação do património e de trabalho social, que era a orientação política da Fundação! Sendo assim, e tendo a Fundação de acatar, naturalmente, as orientações políticas dos órgãos de soberania, restava-lhe devolver o património ao Estado.

Quanto ao comportamento demissionário do Estado, parece que ele continua. Ontem mesmo, tive a oportunidade de assinar uma carta para o IHRU, actual proprietário, questionando porque é que o património continua registado em nome da Fundação. É uma caricatura que todos os processos judiciais em curso que transitaram para o novo proprietário - o IHRU, continua a Fundação a ser questionada pelo sistema judicial quando já não é proprietária. Ou, através da Câmara de Lisboa, o pagamento das taxas de esgoto quando já não é proprietária. Ou, em termos de registo nas Finanças, que estão registadas as pessoas que querem comprar as suas lojas, querem saber qual a situação e continua a Fundação a ser proprietária. Portanto, vai fazer... fez um ano que a Fundação tomou a deliberação de devolver o património ao Estado, vai fazer a muito curto prazo um ano que se processou essa transferência formalmente e, podemos dizer que foi há 10 meses que se processou essa transferência formalmente, aliás 9 meses, e bastaria 1 mês para ter procedido ao registo, à regularização de toda esta situação patrimonial.

Eu diria que, se o Estado na parte mais simples – o simples registo através dum documento na conservatória e nas Finanças, é incapaz de promover o facto, se é incapaz de levar a cabo as simples escrituras de venda de lojas que estão prometidas vender há mais de 20 anos, se tudo isto se processa e continua a revelar uma incapacidade absoluta de resolver o problema da venda da habitação aos candidatos - como ainda recentemente se constatou com uma manifestação à porta do

IHRU na semana passada - se, se, constata tudo isto, parece que se pode dizer, com legitimidade, que o comportamento demissionário ou a incapacidade gestonária continua a ser uma realidade! Mas isso é actualmente a opinião de uma mera pessoa, não é uma opinião da Instituição. É a opinião de uma pessoa que enquanto cidadão olha para a realidade e constata!

Falávamos há pouco da importância das pressões...

Sempre houve perturbação quando houve actualização de rendas. Estou-me a recordar do conjunto habitacional de Guimarães: cerca de 1000 habitações que foram actualizadas as rendas - e uma actualização perfeitamente irrelevante se compararmos com aquela que a Fundação procedeu, aliás, perfeitamente dentro da lei e disponível para um gradualismo de 5 anos - há muitos anos atrás, houve uma verdadeira perturbação social que durou, já não me lembro quanto tempo, mas significativo tempo porque andou nos meios de comunicação social, todavia o Estado manteve a sua posição. Era o cumprimento da lei, e as pessoas tiveram que cumprir a lei como todos os cidadãos do nosso país.

E em Chelas? Em Chelas, e na área metropolitana de Lisboa, nunca foi feita uma actualização de rendas, o que levava a situações altamente injustas conforme os moradores tiveram oportunidade de viver. Pura e simplesmente por inércia. Por demissão, mais uma vez, demissão dos dirigentes. O que se passava é que as rendas foram mantidas, para quem estava, quietas, e, as pessoas que entraram 20 anos depois, tiveram as rendas calculadas para essa data. O que significa que no mesmo patamar nós poderíamos ter pessoas que tinham muito menos rendimentos que outras, com rendas muito superiores e que reclamavam: - menos rendimentos, maiores rendas. E, as pessoas com mais rendimentos e menores rendas com um belo modo de vida, quer pelo que tinham as suas casas e mostravam, quer pelos automóveis que possuíam.

Mas, em 1974, houve a ocupação dos fogos pelos moradores ... Em 1974/75, houve a ocupação de fogos que estavam em construção em Chelas, e, as pessoas a que os fogos estavam destinados ficaram impedidas de beneficiar. Portanto, houve aqui um preterir de cidadãos que eram destinatários originais e que, por um acto ilegal, foram impedidos de beneficiar do apoio da comunidade. A partir daí, foram aplicadas rendas que nunca mais foram revistas, e, portanto, de 2005 reportado a 1974, haveria 31 anos de rendas imobilizadas, o que é algo de perfeitamente absurdo!

A ocupação dos moradores foi um facto histórico, localizado no tempo, no âmbito de uma revolução. Não podia deixar de ser considerado, no *contexto de revolução*, um acto natural de busca de solução social para pessoas sem formação, sofridas pela vida e que sabiam apenas que estavam casas em construção e que não tinham conhecimento nenhum de que elas tivessem atribuídas. E, portanto, no fim de contas, iam à procura da resolução do seu problema, de uma forma ilegal, mas, que de imediato, o contexto social e político da altura regularizou.

Portanto, a ilegalidade das pessoas teve uma razão de procura de justiça social no que diz respeito à própria pessoa e creio que na maioria, senão na totalidade, sem terem a noção de que estavam a

prejudicar outras pessoas. Portanto, essas atitudes de regularização de interesses que cabia naturalmente à Administração, ao Governo, que não a promoveu. Tão simples quanto isto!

O Estado consumava não mais que ter investir, não mais ter que resolver problemas eleitorais associados à habitação social. Terminava o seu objectivo. O Governo deu as suas instruções muito claramente definidas numa Resolução de Conselhos Ministros e na Lei do Orçamento de Estado. O objectivo era transferir património e era assumido como tal. Os apoios subsequentes, era previsível que se consubstanciassem no PROHABITA, no programa de apoio à recuperação dos bairros sociais, e, se fosse assim, então teríamos tido - se isso fosse levado a cabo enquanto estava definido na intenção do Governo ao elaborar esse diploma - então teríamos de facto um apoio do Estado a que terceiros, no caso a Fundação, executassem uma política com o apoio do Estado. Digamos que era uma atitude de rectaguarda do Estado de suporte financeiro de alguma maneira, disponibilidade e suporte financeiro.

Isso não se veio a concretizar, apesar do apoio e da disponibilidade do INH, mercê do governo local que vivendo uma situação de perturbação enquanto poder local, de outra maneira dizendo – a ausência de poder na Câmara de Lisboa levou a que não fosse viável a organização do programa de recuperação do património. Nesse sentido, diria que o único objectivo que o Estado mantinha era o apoio a que outros, terceiros – a Fundação, fizessem a recuperação e a gestão do património.

A política do Governo foi muito clara: - transferir para se livrar da frente da batalha que é a gestão do quotidiano e o financiamento das recuperações. A atitude do Estado era outros resolverão essa frente do combate, o Estado apenas financiará. Uma atitude com alguma passividade, não é? E esta era claramente a atitude da política... O Estado optou pela alienação. O Governo e os partidos da Assembleia Republica optaram pela alienação numa perfeita violação, repito, violação da Lei do Orçamento de Estado sucessivamente aprovada pela Assembleia da República e da sua orientação política de não alienação. Porque, não só as sucessivas Leis do Orçamento de Estado, as últimas – de 2003, 2004 e daí adiante – não só põe como objectivo programático a transferência de património, como põe outro objectivo programático: o arrendamento. Ora, ao impedir esta linha de gestão do património e de arrendamento social, os partidos da Assembleia da República mais não fazem do que violar a sua própria orientação política. Pese embora que têm legitimidade, naturalmente, para o fazer. Foram eles quem aprovaram a política geral, são eles que aprovam a excepção.

A Fundação não teve nenhum conflito com os moradores. A Fundação aplicou uma lei do Estado, lei, essa, altíssimamente social. Uma lei que é mais profundamente social, mais do que as orientações das Nações Unidas para a habitação social. Uma lei que é, em estudos feitos comparando a lei da Renda Apoiada, com aquilo que é aplicado pela Câmara de Lisboa nos novos arrendamentos – a Lei da Renda Apoiada é a mais favorável. Uma Lei que está em aplicação no município do Porto sem qualquer espécie de problema. Portanto, a Fundação fez a aplicação das leis do Estado com a cautela de que são leis altamente sociais, aceitando fazer o período de transição de 5 anos, o que era

para si um encargo pesado do ponto de vista logístico, financeiro. Mas aceitou-o perante o governo vir a fazê-lo, e preparou-se para o fazer, fez um enorme esforço organizativo e financeiro no sentido de vir a criar uma componente da sua actividade social que poderia ter sido altamente benéfica para os moradores. Estou-me a lembrar, corria o ano de 2005, numa visita feita a Chelas que um dos moradores - e foi capa de um dos nossos programas de actividade – dizia: - Alguém que venha resolver estas questões!

A necessidade de trabalho de proximidade com as comunidades é uma realidade de todo o mundo, e, nesta, de uma forma muito especial, dado que estávamos a falar de um bairro na cidade, da grande cidade. De um grande bairro com grandes edifícios em que a questão da proximidade é extremamente difícil de levar à efectiva realização. De modo que, tratava-se de um trabalho muito especial no qual a Fundação teve um imenso orgulho em se empenhar e teve uma profunda tristeza social, digamos assim, em ter de abandonar um projecto como este.

Então, considera que não houveram conflitos? Claro que houve conflitos! Houve conflitos de interesses que a Fundação, em nome dos interesses sociais, foi confrontada com o conflito gerado no bairro dos moradores que, em nome dos seus interesses e esquecendo os interesses dos pobres seus vizinhos, fizeram uma campanha conduzida politicamente com o exclusivo objectivo de vir a adquirir por valores muito reduzidos as habitações para lhes dar o destino que bem entendessem!

A Fundação saiu há quase 1 ano deste processo e continua a ter manifestações dos moradores, agora com o IHRU- Administração Central, no sentido de lhes serem vendidas as casas, mais uma vez, e no sentido do preço ser um preço reduzido, mais uma vez. Portanto, o que aqui está em causa, é ou foi na altura, a Fundação pretender em nome dos interesses dos excluídos e, foi confrontada com os interesses dos PRIVILEGIADOS locais que não queriam abrir mão dos seus privilégios presentes no futuro.

O IHRU é natural que queira e que vá vender o património aos moradores, porque foi a orientação da Assembleia da República para o Governo e o Governo acatou-a! Portanto, é completamente lógico que o IHRU proceda a essa alienação. A questão que se põe neste momento - que não é uma questão da Fundação - creio eu, será apenas a definição do preço que está em causa que é aos valores que está actualmente legislada e escandalosamente baixos! Habitações de 4 assoalhadas a serem vendidas, em plena cidade de Lisboa mesmo com a necessidade de obras de reparação, serem vendidas por 18 mil euros, quando nós sabemos que com 2 mil, 3 mil euros, digamos por excesso 7 mil euros, se conseguem fazer as obras de recuperação indispensáveis. Então nós ficaremos com uma habitação por 25 mil euros que tem o valor de produção actual que anda pelos 120 mil euros.

Portanto, estamos a falar de o Estado preparar-se para alienar um bem por um quinto do preço daquilo que é o custo de produção do mesmo bem. Parece que isso é uma profunda ilegalidade. Mas mais do que isto, e falando apenas do ponto de vista social, continuo a achar uma perfeita aberração

social e profundamente injusto que haja alienação do património habitacional do Estado quando há pessoas, centenas de pessoas que não têm o seu problema habitacional resolvido. Nós tivemos inscritas na Fundação quase uma centena de pessoas que nos pediam - em reunião que tivemos cá - para não serem vendidas as casas aos moradores actuais, porque eles poderiam vir a beneficiar e só o património de génese pública e de utilidade pública é que podem ter uma renda adequada aos seus rendimentos e ao seu agregado, que é a renda apoiada.

Estando esse objectivo definido pela Fundação e também pelos programas de governo, o arrendamento social como há pouco disse, o que é que considera que determinou a alteração desses objectivos pelos governos?

Não posso deixar de dizer aquilo que é para mim a verdade nua e crua subjacente à atitude tomada: - PURA COBARDIA POLÍTICA! Absoluta ausência de sentido de Estado! Profunda rejeição da solidariedade para com as pessoas carenciadas!

Cobardia política, porque tudo o que é resolvido ou questionado na praça pública, num regime democrático, não pode deixar de ser posto na devida legalidade, e, portanto, posto no devido lugar.

Abandono político, porque o que estava em causa era esclarecer a população das suas orientações que têm de ser tomadas para resolver problemas concretos que precisam de soluções. Nessa matéria, as populações têm razão quando dizem que pretendem ver os seus problemas resolvidos. Não a compra! Mas a melhoria das condições de vida.

E, finalmente, um profundo desapego, uma profunda irresponsabilização social, porque, mais uma vez, estamos a caminhar no sentido do abandono, não daqueles que vêm o seu problema resolvido porque compram a sua casa, mas, daqueles que vão continuar a ver o seu problema por resolver: - porque o elevador não funciona, as canalizações estão entupidas, as rachas continuam, a chuva entra, as rendas não são cobradas, os cumpridores são mal tratados por aqueles que não cumprem. Tudo isto são incentivos à não cidadania que os políticos não têm o direito de promover, porque a sua função é justamente a oposta: - É a criação do sentido de cidade.

Temos conhecimento de pelo menos de uma instituição de solidariedade, no centro, concretamente em Leiria, que aplicou a lei da renda apoiada, chegou a rendas médias de 65€ como a Fundação, que não teve qualquer espécie de imposição da parte da Administração Central para alienar o património aos moradores. O que significa - dois pesos, duas medidas! O que significa, mais uma vez, uma absoluta ausência de coerência política e ausência de coerência nas políticas!

A questão de ser só a Fundação sujeita a essa obrigatoriedade nunca foi conhecida, e, portanto, não passou para a comunicação social e mesmo que tivesse passado, não teria qualquer espécie de efeito. É a minha convicção. O que estava em causa era em termos de, quer governo local, quer governo central, uma sujeição eleitoralista à vontade aquisitiva de candidatos à propriedade pública. No fim de contas, o que estava em causa - embora houvessem mecanismos para proceder

legalmente a essa venda - era uma apropriação, que quanto a mim é socialmente ilegítima, de propriedade de génese pública e de utilidade pública para particulares, que do ponto de vista social parece uma profunda aberração.

Há pouco falava da cobardia dos governos aquando comentava os conflitos ocorridos entre a Fundação e os moradores...

Depois de tudo o que disse, e considerando estar aqui, e caminhando de baixo para cima - a Administração Central, o poder local e o poder central - eu diria que o IGAPHE acompanhou sempre 100% a actividade da Fundação, porque conhecia a realidade do quotidiano da sua gestão. E, portanto, sempre estimulou a Fundação a seguir o caminho que estava a seguir, nos contactos que houve com dirigentes, técnicos ou pessoal técnico aos vários níveis.

No que respeita ao poder local, repito o que já disse: os problemas das pressões eleitorais e esse facto ser considerado como prioritário pelos políticos locais, em relação à efectiva resolução dos problemas das populações, levou, naturalmente, a que os políticos locais se pusessem sintonizados com a posição dos moradores. Portanto, a possibilidade de lhes ser alienado o património. E, finalmente quanto ao nível central, a pressão do governo no sentido da alienação e a tentativa de imposição dessa mesma indispensabilidade, dessa oportunidade que não pode deixar de ser interpretada como também a uma cedência eleitoral a moradores que pretendem ver efectivado um determinado objectivo.

O Estado é demissionário no estado puro, no sentido puro. Vejamos: - O Estado define uma política de transferência do património e de prioridade ao arrendamento. Define também como orientação a recuperação e mais! Portanto temos: transferência, recuperação, arrendamento. A política está definida assim. Estava e está! Confrontado com a realidade, o que faz o Estado? Conduz-se de modo a que é obrigado a aceitar o património de volta. Não faz nada no sentido efectivo para que isso não aconteça. Conduz-se quer no que respeita ao poder local, quer ao poder central, pela não efectivação da recuperação do património – o PROHABITA nunca teve grande empenho do governo, nem do governo local nem do governo central, na sua concretização e finalmente pela alienação. Vai ao invés do que tinha definido quanto a uma política de arrendamento.

Portanto, não há transferência, não há recuperação, não há arrendamento! É o oposto do definido. Melhor definição de demissão, creio que não pode haver.

Falámos há pouco do comportamento demissionário na implementação e actualização da política bem como na não actualização das rendas. Também é conhecida a assumpção, por parte dos moradores, do património como seu...

Isso é uma FALSA questão que foi utilizada pelos moradores para veicular a ideia que havia promessas feitas em 74, imagine-se! Havia 31 anos, em relação à altura de 2005, que havia promessas, dessa altura, que as casas seriam suas ao fim de 25 anos.

Se fosse assim, então, 25 anos mais 1974, parece que dava 1999! Ora bem, se os moradores, de facto, tivessem a noção adquirida por promessas de 1974, que já foram escritas e que só existem na boca deles, porque não há um só documento que titule essa pretensão, essa promessa de quem quer que seja, nunca apareceu! Portanto É UM FACTO criado por eles, ponto! Mas, mesmo se tivesse havido, e se tivesse havido, então seria lógica que 25 anos depois de 1974, isto é 1999, isto é 6 ANOS antes de aparecer a Fundação em Chelas, nessa altura, era altura de os moradores dizerem ao Estado: - Bom, passaram os 25 anos, as casas são nossas, vamos lá fazer as escrituras! E, SE PELO MENOS, se ao menos não se lembrassem de pedir as escrituras, haveriam de se lembrar de deixar de pagar as rendas, porque no final do período já não tinham que pagar as rendas!

Portanto, o mínimo que se pode dizer é, que quem está durante 6 anos - 1999, 25 anos depois de 1974- até 2005, sem se lembrar que já não precisa de pagar rendas, o mínimo que se pode dizer é que perdeu absolutamente a memória. O normal é que se diga é que é questão de má fé! Parece evidente a qualquer pessoa de bom senso, ou mesmo sem bom senso, que há uma questão DE MÁ FÉ evidente no meio disto tudo!

Há de facto uma certa apropriação por parte dos moradores que tem que ver com o abandono do Estado! O abandono em não trabalho social, o abandono físico dos bairros em termos de recuperação dos fogos e de normalização da envolvente urbana dos edifícios de habitação. Aqui há, inequivocamente, abandono, e, perante as necessidades de reparar algumas situações, os moradores foram resolvendo pessoalmente alguns problemas de recuperação dos edifícios ou dos fogos, seja nas zonas comuns - para obviar a vandalismo - seja nas habitações para resolver pequenos problemas de deficiência que sempre existem.

De modo, nesta perspectiva de intervenção na propriedade, não há dúvida que os moradores a fizeram! Quanto à sua legalidade, ela não existe! Porque era pelo menos preciso receber uma carta, pedir e receber uma carta, para o IGAPHE ou o FFH ter autorizado a reparação. É minha convicção que se alguém perguntasse, escrevesse ao IGAPHE dizendo: – Preciso de reparar uma torneira, importa-se que o faça? – Receberia na volta do correio uma carta dizendo: - Com certeza, faça favor! Tanto mais, que a sua renda não está actualizada!

Digamos que todas as benfeitorias que foram efectuadas e que os moradores aproveitam para dizer que foi em nome da propriedade, mais não foi do que para repor condições de vida que lhes eram interessadas a eles. Eles eram os próprios e únicos exclusivos interessados!

Portanto, não houve aqui nada de a mais feito por eles, nem houve qualquer acto que tivesse a ver com uma auto-proclamação de propriedade da parte deles. Os moradores sabiam perfeitamente que indo o IGAPHE com pouca regularidade, ou o FFH, fazer obras de reparação nas habitações ou fazendo nos edifícios das pessoas que tinham mais capacidade para pressionar determinadas reparações, que o Estado ia fazer essas obras e sendo eles os primeiros a reclamar ao Estado que fizesse obras, bem sabiam que a propriedade não era deles! É uma questão perfeitamente clara!

O comportamento do Estado não permitiu coisíssima nenhuma! As pessoas aproveitaram essa realidade para na circunstância de elevação de rendas, pensar 2 coisas: ou compramos a casa ou vamos impedir o aumento de rendas, ponto final! E, o futuro, vai provar exactamente isso mesmo. A linha que está a andar é a da aquisição das habitações. Vamos ver se o Estado, a Administração Central, tem no futuro coragem para actualizar as rendas e qual é que vai ser a reacção dos moradores. Estou convencido que vai ser exactamente a mesma, a rejeição dos aumentos de rendas!

Todavia, o comportamento demissionário do Estado não foi 100%! Foi elevada a taxa de demissão, sem dúvida! Porque não se fizeram as obras de recuperação que era preciso -fizeram-se só parte: não se fez o trabalho que era preciso, fez-se trabalho social, mas muito pouco. Mas, presença do Estado enquanto proprietário houve sempre, muito menos que a necessária, mas houve sempre. Os moradores souberam sempre que a habitação social de Chelas não era (res unidos...), era propriedade pública!

Vontade política, lei da renda apoiada, programa PROHABITA, chega.

Como é que vê actualmente a política pública de habitação e como é que comenta sua evolução?

A política pública em habitação inexistente. Não há memória de uma situação deste tipo. Portugal, aliás nesta matéria é um país - também nesta matéria - perfeitamente distorcido! Se nós virmos as habitações abandonadas - mercê do processo de urbanização - se nós virmos as segundas habitações, se as somarmos chegamos a cerca de 30%. Se descontarmos aqui o que é habitação de férias, de zonas balneares, etc., nós vemos que Portugal tem um património habitacional que se pode caracterizar pelo seguinte: o maior património por família na Europa. Temos qualquer coisa como 5 milhões de habitações para 3,5 milhões de famílias, o que significa que temos 1,3/4 fogos por família - o que parece uma enormidade, em especial num país pobre como Portugal, por um lado.

Por outro lado, com um património que é relativamente recente, porque foi feito nos últimos 30 anos uma grande percentagem, e, por causa disto, tem alguma conservação, mas o mais antigo carenciado de grandes intervenções de recuperação, por um lado.

Por outro lado, é lamentável a situação do arrendamento do país, do nosso, que mercê dos fracos recursos devia ter um forte sector de arrendamento para benefício dos vários estratos sociais e que continua a ter uma aposta decidida na aquisição da habitação com todos os dramas associados perante as situações de perturbações da economia, como aquela que estamos a começar, só a começar, evidente. O futuro vai dizer mais uma vez aquilo que é uma evidência: - as pessoas pobres não têm propriedade! Os países pobres não têm lógica que tenham a propriedade que tem os países ricos. Além de ser irracional a afectação de recursos do país à produção de bens de consumo, como é a habitação, quando o país, enquanto todo, deveria investir noutras áreas, designadamente na produção para a exportação.

Portanto, quanto ao mercado de (aferição...) de habitação, nós podemos dizer que há uma anomalia por um lado. Por outro lado, os preços são uma aberração de acordo comparado com os rendimentos, e, que se traduz tudo isto em - apesar de taxas de juro historicamente nunca vistas ao nível de 4%, 5% presentemente e já foi menos! - ser preciso um prazo de 40 anos, 45 anos, 50 anos para qualquer jovem hoje adquirir habitação, que é a única solução que tem!

Não há memória disto na Europa, e creio no Mundo. Somos um caso singular. Portanto, mais uma vez, é a resolução do problema habitacional para várias gerações. Vamos a caminho de duas. Há 25 anos atrás, uma geração dava para pagar a casa. Hoje, são precisas duas! Algo está perfeitamente errado, distorcido. Por outro lado, o mercado de arrendamento é uma realidade que não existe e é uma indispensabilidade! E, finalmente, a lei do arrendamento urbano, que foi um flop deste governo, que tem a certidão de óbito que o número de processos de actualização de rendas determina! Esta é a certidão de óbito. Diz-se que há meia dúzia de rendas actualizadas no país para as centenas de milhar que haveria de actualizar.

Continua a ser perfeitamente aberrante que na cidade de Lisboa, no Porto - as cidades em especial mais afectadas pelo congelamento das rendas pós-segunda guerra mundial - continua a ser aberrante que haja um renda média que no nosso país, presentemente, se situa por 60€, que é exactamente (ou se calhar já é menos) que o custo do operário que nós chamamos a nossa casa para nos pintar uma divisão ou para os fazer a arrecadação de um reboco.

Algo está profundamente mal na habitação! No nosso país, que neste quadro de habitação de elevado custo – a nova – e de ausência de mercado de arrendamento, parece que precisa de soluções óbvias!:

- 1.º Pôr o mercado de arrendamento a funcionar – Como? Deixando o mercado funcionar, deixando actualizar tranquilamente as rendas e apoiando as famílias que precisam de apoio social no arrendamento. É perfeitamente lógico que exista esse apoio e, que haja em concomitância, a liberdade de arrendar. Não tem sentido nenhum que na cidade de Lisboa, como toda a gente conhece, haja pessoas que pagam 20, 30, 40€ de renda por mês e cobrem 200€ pelo aluguer de um quarto! Não tem qualquer espécie de sentido! Portanto: descongelamento das rendas, apoio social às famílias que precisam dela!

Em 2.º lugar, a promoção, através de benefícios fiscais a empresas ou através dos municípios, de habitação de custos económicos. A chamada habitação de custos económicos para as famílias de baixos e médios rendimentos que desejem comprar habitação e que precisam de comprar habitação que seja compatível com os seus recursos.

Para isso, precisamos obviamente de fazer uma aposta em financiamento de habitação para venda e precisamos de mudar a política de solos – para a disponibilização de solos – e precisamos de promover empresas, cooperativas e municípios que nas áreas de maior pressão urbana lancem

programas habitacionais que dêem resposta, em termos de mercado, a um bem - que é como um outro qualquer, que é a habitação - e que tem consumidores que só podem gastar baixos custos.

Se me fala em termos de definição de políticas públicas em habitação no contexto geral, eu diria que não há nada de mais simples: - É olhar para a realidade! Para a realidade económica do país e para o seu contexto europeu e o contexto mundial que temos, e, que vai durar, provavelmente, décadas!

O surgimento dos consumidores a Oriente, leva à procura de recursos: petróleo, carne, cereais, leite, tudo isso, é que está a puxar pelos preços no resto do Mundo. Isso vai significar novas condições de financiamento. Isso significa perturbações momentâneas para os rendimentos das famílias. Portanto, temos aqui uma tendência de inflação que pode vir a descontrolar-se e que tem feito os cenários na habitação. Temos uma tendência de deslocalização de emprego – que tem efeitos nos rendimentos nas pessoas – logo, parece evidente, que precisamos de encontrar soluções que caibam na situação actual. Situações adequadas a uma situação do país que é problemática e será, a médio prazo, pelo menos problemática.

Portanto, a definição da política pública passa por este contexto de país, de economia de país social. País social que tem de ter a sua situação de urbanização, que vai continuar, portanto o acesso às cidades vai continuar a acontecer e precisamos, então aí, da componente arrendamento – para quem só pode arrendar - e da componente da compra a baixo custo, produção de habitação a baixos custos. E aqui, precisamos de reduzir o custo do bem. E, precisamos, obviamente, da componente de apoio social ao arrendamento, a quem não pode. Do género do estímulo, do incentivo ao arrendamento jovem – do IAJ – que tem uma expressão muito relativa. Existe enquanto programa com uma pequena expressão e, que fica provado, provavelmente, que precisaria de ser um incentivo ao arrendamento e não ao arrendamento jovem, do ponto de vista genérico. Porque, provavelmente para o nosso país enquanto todo, é muito melhor pagar parte dos custos da habitação de quem não pode – contratar o arrendamento, do que fazer uma habitação para lhe dar em arrendamento.

Portanto libertar as amarras do arrendamento e apoiar o arrendamento social por esta via do subsídio, que não é nada de especial! Tem é que ser gerido, devidamente gerido!

E, por outro lado a promoção de habitação a baixo custo, o que passa por uma mudança da política de solos - que não temos! – e, passa por uma mudança da política de concepção de habitação – o RGEU que tem de ser adaptado, porque está excessivamente dimensionado para a realidade do país, para as capacidades das pessoas. Não percebo, nem ninguém percebe, porque é que umas 3 assoalhadas têm de ter o mínimo de 72 m², quando se fazem 3 assoalhadas perfeitamente com 50 m². Tanta habitação que está a ser utilizada em Lisboa com essa área e não consta que as pessoas vivam mal lá dentro! Os fatos têm que ser talhados para o corpo da pessoa e para a sua capacidade de pagamento – é o caso da habitação, também!

As políticas públicas devem ser condicionadas por esta dupla vertente. O país, a economia, os recursos, as pessoas, as necessidades. O possível a cada momento! O que está em causa é

reformular o possível. O nosso país passou algumas décadas de prosperidade e precisa de se preparar, provavelmente para algumas décadas de dificuldades! Pelo menos uma década de dificuldades temos pela frente! A política pública da habitação tem de dar resposta. Devia!

Temos uma situação muito curiosa que é o empenho do Governo em liberalizar as rendas, em libertar a Lei do Arrendamento Urbano das amarras que a constroem há décadas – temos esse empenho que é a elaboração de uma lei – e depois temos a regulamentação dessa lei de tal forma, que ela simplesmente não funciona. Que mais uma vez É A DEMISSÃO de um realismo nas políticas públicas! Mais uma vez encontramos o carácter público e o carácter demissionário dos políticos, porque são incapazes de olhar para a realidade vendo aquilo que ela precisa versus aquilo que a realidade permite!

1.2. ENT2

O Sr. foi um dos principais agentes de implementação da política de habitação neste bairro. Quer me contar como foi este processo...

A política de habitação tem várias vertentes: a política social de habitação. Há uma vertente que tinha a ver com a gestão do património habitacional que estava no regime de renda social e mais tarde em regime de renda apoiada. Nessa vertente, o Estado resolveu descentralizar a gestão do património habitacional e, portanto, começou numa primeira fase a transferir para os municípios e, mais tarde, podendo transferir para Instituições Particulares de Solidariedade Social. E, portanto, todo o património do IGAPHE, em princípio e de acordo com a política definida para a habitação, podia ser transferida para municípios ou IPSS's.

Portanto, o IGAPHE promoveu essa descentralização no sentido de haver uma gestão de maior proximidade em relação ao património habitacional, visto que o IGAPHE tinha uma estrutura central e regional, mas os bairros estavam dispersos pelos diversos pontos do país, pelos mais diversos concelhos e, portanto, não era possível fazer uma gestão de proximidade. Daí ter resolvido descentralizar essa gestão e, daí, o governo, de facto, ter permitido que a transferência ocorresse quer para os municípios, quer para as IPSS.

E foi isso que aconteceu. De resto, em relação ao bairro das Amendoeiras, exactamente depois da Câmara Municipal ter dito que não queria ficar com o património. Portanto, foi descentralizado, foi feito um concurso público e, portanto, uma instituição que ganhou – uma IPSS, neste caso, a Fundação D. Pedro IV – o concurso e foi-lhe atribuído o património para gestão, exactamente no sentido de haver uma gestão mais eficaz e de proximidade com os moradores.

Mas isto é uma vertente que tem a ver com a gestão do património habitacional e já existente de arrendamento. Claro que a política de habitação depois tem outras vertentes que podemos abordar.

O objectivo, mesmo quando o património esteve na posse do IGAPHE, o objectivo foi sempre reabilitar o património e em simultâneo -portanto, pós-reabilitação do património - aplicar o regime de renda apoiada. Portanto, pedir os rendimentos às famílias e a partir daí aplicar o regime de renda apoiada, no sentido, também, de permitir que a gestão fosse mais eficaz em termos de ter recursos humanos, enfim, para acompanhar as famílias mais carenciadas.

Portanto, o objectivo foi exactamente no sentido de transferir o património para entidades que pudessem gerir com maior eficácia, e, dentro desse objectivo, era também, obviamente ter o património reabilitado e que as famílias pagassem de acordo com os seus rendimentos. Portanto, que pudessem pagar exactamente para que o património pudesse ser gerido com eficácia, não é? Não faz sentido que pessoas com rendimentos, alguns com rendimentos mais elevados que tinham quando foi atribuído o património, que continuassem a pagar a mesma renda. Como é evidente a renda apoiada é em função dos rendimentos das famílias, e portanto, se as famílias podem pagar,

devem pagar para que tenham acesso também à habitação. E, foi nesse sentido que o governo definiu a política em termos da descentralização da gestão desse património.

O IGAPHE estava a aplicar o regime de renda apoiada nas novas atribuições. Em relação ao património que o IGAPHE tinha, sempre que saía alguém e ficava devoluto, o fogo era atribuído a outra pessoa e aplicava o regime de renda apoiada. Mas, o objectivo do IGAPHE era de facto aplicar o regime de renda apoiada em todos os bairros que estivessem sobre a sua gestão.

A estratégia que tinha definido é: - o IGAPHE vai fazer obras de reabilitação, bairro a bairro, e, à medida que ia fazendo as obras de reabilitação, pediria os rendimentos às pessoas e aplicaria o regime de renda apoiada a seguir a ter efectuado todas as obras de reabilitação. Porque, de facto, não faz sentido numa política social de habitação as pessoas não paguem em função dos seus rendimentos, exactamente para que os bairros sejam geridos com proximidade e com recursos humanos que é necessários tê-los para acompanhar as pessoas do ponto de vista social e, portanto, não faz sentido que o Estado estivesse, no fundo, a dar subsídio a pessoas que não necessitavam. E, por isso mesmo, é que o regime de renda apoiada prevê que as pessoas tenham que periodicamente apresentar os rendimentos familiares, exactamente para se poder actualizar a renda, que pode subir ou descer em função dos rendimentos das famílias. Mas o subsídio, no fundo, quando estamos a aplicar o regime de renda apoiada estamos a conceder um subsídio, porque, no fundo, o preço técnico é que é a renda normal para aquele fogo e, portanto, o diferencial entre o preço técnico e a renda apoiada é um subsídio que o Estado estava a dar às famílias, portanto é normal que o subsídio seja dado às famílias que dele carecem e não àquelas que têm rendimentos para pagar a renda.

Só assim seria possível gerir o património com eficácia, ter recursos humanos que pudessem acompanhar as pessoas: técnicos de serviço social – pessoas que acompanhassem periodicamente as pessoas para que os bairros tivessem, não só do ponto de vista do edificado bem conservados mas, também, que as famílias tivessem o apoio social que deveriam ter face às suas carências. Esse era o objectivo que o IGAPHE tinha traçado: - reabilitação do património e aplicação da renda apoiada.

Há pouco, dizia que essa aplicação do regime da renda apoiada era apenas aplicada aos novos arrendatários...

O IGAPHE aplicava aos novos arrendatários. Porque tínhamos definido uma estratégia de reabilitar todos os bairros do património e, portanto, não nos pareceu que seria aconselhável aplicar o regime da lei da renda apoiada sem o património estar reabilitado, apesar do IGAPHE ter reabilitado vários bairros sociais. Mas, quando reabilitou, portanto, quando o IGAPHE fez as primeiras intervenções de reabilitação do património ainda não estava em vigor o regime de renda apoiada. O IGAPHE começou a fazer a reabilitação do património a partir de 1989 e quando foi criado o regime de renda apoiada - em que o IGAPHE interveio na elaboração da legislação do regime de renda apoiada - e, aí, ficou de facto consignado a possibilidade de o regime ser aplicado bairro a bairro, e não em

simultâneo em todos os bairros. Era um dos problemas do IGAPHE receber de uma só vez todos os rendimentos das famílias de todo o património – o IGAPHE chegou a ter 42.000 fogos - e, portanto, não era possível tratar essa informação de uma vez só. Quando elaborámos a proposta do regime da renda apoiada - que depois foi aprovada pelo Governo - foi exactamente no sentido de bairro a bairro podermos aplicar o regime de renda de apoiada bairro a bairro, e não só de uma vez, e podermos também pedir depois às pessoas, depois de aplicar o regime de renda apoiada, em vez de ser anualmente, poder ser bianual, trianual... haver várias hipóteses de aplicação, também conforme as possibilidades do Instituto, mas que nos intervalos (quando fosse de 2 em 2 ou de 3 em 3) se não se pedisse os rendimentos anualmente, nesse intervalo era aplicada a renda apoiada com um crescimento de acordo com a inflação. Se as pessoas não concordassem, então, entregavam os seus rendimentos e era reajustada a renda de acordo com o seu rendimento.

Portanto, a estratégia estava definida desse modo. Entretanto, o Governo entendeu que devia transferir o património para as Autarquias locais em 1.^a instância, e depois, em relação às Autarquias que não quisessem, então, passar para as IPSS. Nessa altura, claro que o IGAPHE antes de fazer as obras de reabilitação do património, auscultou as Câmaras Municipais para saber quais é que queriam ficar com o património. Não fazia sentido estar a protelar a transferência de património à espera que se fizessem obras, quando todos nós sabemos que as obras obrigam a lançar concurso e duram algum tempo, alguns anos. Portanto, passámos imediatamente à fase da transferência do património para os municípios e depois para as IPSS.

Mas, também, dentro de uma estratégia, em princípio, passar para as Autarquias ou para as IPSS no sentido de ser aplicado o regime de renda apoiada, porque quando foi publicada a lei, era mesmo com a intenção de ser aplicado esse regime! Porque, no fundo, para o Estado também era importante que as rendas fossem actualizadas segundo os rendimentos das famílias, porque, senão, estávamos sempre numa situação de bloqueio! As pessoas pagavam sempre a mesma renda, o senhorio não as cobrava rendas suficientes - seja o município, seja o Estado, seja IPSS - para poder manter aquele património em boas condições de habitabilidade e pagar o apoio que as famílias mereciam. Portanto, era importante, do ponto de vista do Estado, que a renda apoiada – esteja o património no Estado, num Município ou numa IPSS - fosse aplicada como está prevista na lei, de acordo com os rendimentos das famílias, exactamente para haver alguma auto-sustentabilidade na gestão deste património.

No caso específico do bairro das Amendoeiras...Vamos lá ver... O IGAPHE actualizou rendas em vários bairros. Aliás, em 89/90, o IGAPHE pediu os rendimentos às famílias e aplicou - na altura ainda era a renda social - a renda social de acordo com os rendimentos. Houve alguns bairros que ficaram para o fim. Enfim, alguns no concelho do Seixal, outros aqui em Lisboa. Aliás, foi essencialmente o Seixal e Lisboa, foram bairros que ficaram para o fim e numa altura em que, por vicissitudes políticas, pronto...entendeu-se... Isto é sempre o mesmo problema de um Instituto que está, enfim, sobre a

dependência da tutela do Governo, e sempre que se aproxima eleições... depois já não se pode actualizar! [sorrisos]

O IGAPHE ainda chegou a disparar algumas cartas para a actualização das rendas e depois acabou por não as actualizar porque se aproximavam ou era eleições autárquicas [sorrisos], ou era eleições legislativas, etc. E, portanto, depois acabou por não concluir o processo de actualização das rendas, embora, na generalidade dos bairros tenha actualizado nos anos 90.

Foi em 1990, que de uma forma generalizada mandámos as cartas exactamente a pedir os rendimentos e foi exactamente face à dificuldade que tivemos nessa altura de recolha dessa documentação, de informatização dessa documentação para actualizar as rendas, que depois propusemos no regime de renda apoiada que pudesse ser aplicado bairro a bairro para não haver esta dificuldade de tratamento da informação de uma só vez. E, de facto, houve alguns bairros que ficaram para o fim, como o bairro das Amendoeiras, de facto ... que seria o último dos bairros a ser actualizado e acabou por não serem actualizadas as rendas, como em outros - no Seixal, na Quinta do Cabral e outros, que não chegamos a actualizar, exactamente porque ... Pronto! Foram um dos últimos a tratar a informação e depois já não chegou a ser actualizada, pronto, por orientação da tutela.

Considera que a ocupação em 74, por parte dos actuais moradores, teve alguma influência?

Não direi que teve tanta influência a própria ocupação. Vamos lá ver. É evidente, como se sabe, o bairro foi ocupado em 74. Pela primeira vez que foi ocupado, o FFH mandou desocupar e foi, portanto, desocupado. Depois voltou a ser ocupado [sorrisos] novamente. Nessa altura, o FFH tinha metido outra vez, enfim, acções de despejo, mas, enfim, reivindicação da propriedade porque eles não tinham nenhum contrato, não tinham nenhum título contratual para ocupar. Mas, nessa altura, a Junta de Salvação Nacional pediu exactamente ao FFH que resolvesse a situação. Como era população carenciada, pediu que o FFH pedisse os rendimentos às famílias e, em função da sua situação social e económica, legalizasse as suas situações. E, foi exactamente o que o FFH fez. O FFH pediu os rendimentos às famílias e estabeleceu as rendas de acordo com os rendimentos, nessa altura.

Depois, mais tarde, foram legalizadas e, mais tarde, saiu um novo regime de renda social em 77, e, nessa altura o Secretário de Estado da Habitação, aliás, determinou ao FFH que pedisse os rendimentos às famílias para reajustar as rendas. Nessa altura o FFH pediu os rendimentos e já nessa altura as pessoas contestaram a aplicação da renda. Eles contestaram a aplicação da renda, o FFH esteve a analisar, etc. e, depois, acabou por não actualizar. Manteve-se o *status quo*, pronto! Face às reclamações de algumas famílias, etc., acabou por ficar e assim se manteve.

O IGAPHE, de facto, quando fez a reabilitação do património, e, na altura também reabilitou o património de Chelas, em 89...foram as primeiras obras que fizemos foi em Chelas, em 1989... fizemos nas partes comuns – fachadas, vãos de escada, etc. - pedimos os rendimentos e a ideia era

actualizar as rendas. Mas, como disse, foram bairros que ficaram para o fim e acabaram por não ser actualizados.

Por parte de Administração Central e depois por parte do IGAPHE, quais é que foram os meios disponibilizados ...

Meios? Com a transferência do património, a partir do momento que transferiu património, o IGAPHE não disponibilizou meios, porque, no fundo, transferiu o património gratuitamente, não é? Portanto, ao transferir gratuitamente, depois as entidades - sejam municípios, seja IPSS - é que teriam de ter os recursos humanos e financeiros para gerir aquele património, não é? Portanto, aí não houve transferência de meios, nem de recursos humanos, nem meios financeiros, uma vez que o património foi transferido gratuitamente.

Antes da transferência, claro que o IGAPHE face aos recursos financeiros gerados pelas rendas cobradas fazia a reabilitação do património e tinha os recursos humanos para gerir esse património. Recursos humanos que eram escassos, uma vez que ... repare: o IGAPHE chegou a ter 42.000 fogos, tinha 300 funcionários ... na sede e nas regionais! Portanto 300 funcionários para gerir 42.000 fogos dispersos pelo país, seria impensável, não é? Ainda tentámos uma experiência, na altura, que era arranjar entidades que contratualmente gerissem esse património. O IGAPHE ainda chegou a fazer um primeiro protocolo com a FENACHE para gerir o património, exactamente o de Chelas, antes da transferência do património. Celebrámos esse contrato em termos de haver uma proximidade maior, etc. Era uma experiência que no fundo o IGAPHE tentou incrementar, uma vez que não era possível nem admitir funcionários. Enfim, como sabe, a contratação de pessoal para a função pública não era possível. Apesar de aquilo ser um Instituto com património próprio e autonomia financeira, e, de resto para a sua gestão normal não tinha recursos do OE, era tudo com base nas receitas próprias, eram receitas próprias geradas pelo património. Mas com 300 pessoas para gerir todo o património, para isso, era impossível! Não é?

De facto, começamos com essa experiência. E, se, não tivesse havido essa orientação de transferência do património, com certeza que teríamos prosseguido com uma política de contratualização com entidades externas que pudessem gerir aquele património em termos de proximidade. A partir do momento que houve a transferência, pronto, enfim, a transferência era gratuita e não fazia sentido que o IGAPHE transferisse património e meios financeiros ou recursos humanos. Não fazia sentido...

A monitorização... Vamos lá ver. Nós em termos da transferência, portanto nos termos do protocolo da transferência as entidades tinham que nos apresentar anualmente um relatório sobre a gestão daquele património. O relatório de como é que as coisas estavam a funcionar, se tinham actualizado as rendas, se não tinham, quando é que tinham cobrado de rendas, enfim, se tinham feitos obras de reabilitação ou não – portanto no sentido de nos permitir acompanhar a gestão desses

empreendimentos, em termos de monitorizar, para saber se de facto com a transferência do património a população ganhou alguma coisa com essa transferência, não é?

Portanto, tínhamos através desse relatório, e, podíamos verificar se, de facto, a transferência tinha atingido os objectivos, que o Governo, através da política de descentralização tinha conseguido ou não os objectivos. Pronto, e era através desses relatórios que nós íamos monitorizando, a ver se de facto a gestão passou a ser mais eficaz ou não.

Em termos do IGAPHE em si, pronto, nós periodicamente, enfim, enviávamos cartas aos moradores para, enfim, saber a sua satisfação, se havia deficiências ou não. Enfim, para verificar a situação no bairro. Mas, aí, também, pronto! Admito que pudesse haver um sistema mais eficaz de monitorização.... Mas ... pronto! Os recursos de facto, também não eram muitos [*sorrisos*].

Vamos lá ver. Eu diria que quando o Governo decidiu proceder à descentralização do património, não houve ninguém que se opusesse a essa transferência. Alguns municípios entendiam, achavam que não tinham... uns porque não tinham capacidade de gestão, outros porque consideravam que era um presente envenenado, [*sorrisos*] etc. Portanto, houve municípios que não aceitaram, mas pronto, como era evidente que não era obrigatório os municípios ficarem com o património.... Enfim...

Portanto, no início, no processo de descentralização, não houve propriamente oposição. Verificou-se a partir de determinada altura, quando o património começou a ser transferido para IPSS. Aí houve algumas... enfim, diria... algumas pessoas, quer da oposição ao governo, quer moradores. Enfim, alguns moradores que começaram ... a manifestar-se contra essa transferência do património para IPSS. Isso depois verificou-se e é evidente que esse movimento acentuou-se, enfim, tomou uma maior dinâmica com o problema do bairro de Chelas, do bairro das Amendoeiras. Porque aí as pessoas tinham um grande poder reivindicativo e, portanto, a comunicação social, como é evidente, o que normalmente interessa é dar corpo a estas manifestações sem muitas vezes saber se é justo ou não é justo... Mas pronto, como havia pessoas a reivindicar.... Enfim, pronto! A partir do momento que há manifestações de moradores houve intervenções políticas sobre esses processos e aí, de facto, começou a haver um movimento de grande oposição à transferência do património para IPSS, enfim, de pessoas que puseram em causa se o património do Estado deveria ser gerido por IPSS. Quer dizer, em termos da titularidade do património poder passar para IPSS. Não quer dizer que a gestão não pudesse passar para IPSS, mas que o património continuasse a estar na totalidade no Estado.

Isso levou a várias manifestações, exactamente a partir do bairro das Amendoeiras, até porque já antes o IGAPHE tinha transferido património para outras IPSS em que não houve problema nenhum. E, essas IPSS continuam a gerir o património! Mas de facto, aqui, a partir do momento desse movimento que foi gerado a partir de Chelas, houve várias intervenções políticas a manifestarem-se mesmo contra as transferências do património para IPSS. Aliás, aí o IGAPHE parou com todas as transferências do património. Enfim, para os municípios pode ter havido uma ou outra... mas parou.

Vamos lá ver. Eu penso que houve um problema mais de compreensão entre as duas entidades. Porque, vamos lá ver, é normal, e aliás, decorria da lei que fosse aplicado o regime de renda apoiada. A forma como foi aplicado o regime de renda apoiada, não sei se houve deficiência de diálogo - porque eu também não acompanhei no terreno a aplicação - mas todos nós sabemos também que às vezes basta haver meia dúzia de pessoas mais agressivas para gerarem uma manifestação! Porque, vamos lá ver, em Chelas aquilo eram centenas de fogos. Com certeza mais de 2000 pessoas. Quer dizer, admito que às vezes basta haver um grupo mais activo para fazer manifestações, e às vezes nem são as pessoas que mais precisam! O que é caricato nestas situações, é que normalmente as pessoas que se manifestam não são as que mais carenciadas, porque essas têm sempre rendas baixas! Portanto, as que se manifestam são aquelas que têm rendimentos e portanto que iam pagar uma renda superior à que pagam agora. Mas que é normal. Não faz sentido que o Estado esteja a dar esse subsídio. Aliás, eu, como contribuinte, acho uma injustiça!

Mas é evidente que a comunicação social também não cuida de saber disso! Cuida é que há uma manifestação, agora se as pessoas têm razão ou não... Isso não interessa! O que interessa é que há uma manifestação! Enfim, porque se fosse uma situação de justiça... porque se as pessoas cuidassem de averiguar....se a comunicação social quisesse saber... como é? as pessoas têm um rendimento x e pagam uma renda y. Isto é justo? Ou não é? Se calhar, toda a população diria que isto não é justo! Basta ver as pessoas que para conseguir uma habitação, tiveram que comprar uma habitação, e, que hoje estão extremamente endividados porque fazem um esforço terrível e há pessoas que não fazem esforço nenhum! E têm uma habitação que o Estado lhes deu quase! Pode-se dizer que a deu face à renda cobrada. Mas, infelizmente, a comunicação social, de facto, não olha para esses parâmetros. O que interessa é a manifestação, quantidade! Isso é que vem nos jornais, é o que interessa. Porque se a imprensa dissesse: - Mas, então espere lá! Você quanto é que paga de renda? X. Quanto é que ganha? Y. Então você acha justo continuar a pagar isso? Acha justo?

De certeza que todos os cidadãos nacionais achariam isso mal! Mas a imprensa não traduz isso! O que a imprensa o que traduz é: Há um aumento de 1000% da renda. Eu já uma vez disse a um jornalista: - Mas o que é que isso quer dizer? O que isso quer dizer é que eles pagavam uma renda muito baixa! Não era? Porque repare. Se uma pessoa paga-se zero e agora passasse a pagar 1 euro, ERA INFINITO!

Vamos lá ver, isso do percentual ser 1000, só pode querer dizer que estava a pagar muito pouco! Uma pessoa que pagava um euro e passa a pagar 100 euros, veja em termos percentuais qual é a percentagem. É uma coisa brutal! E acha que para uma pessoa que ganha 1000 euros ou 2000 euros, se pagar 100 euros, acha que é muito? Mas, de facto, se passar de 1 euro para 100, em termos percentuais, é uma enormidade! E, portanto, esses títulos que vêm na imprensa de aumentos de 1000%, 2000%, de facto é só para vender jornais! Porque o que interessa averiguar é: - A pessoa pagava X, agora passa a pagar Y. Qual é o seu rendimento? É justo ou não é! É isso que temos de avaliar.

Portanto, de facto, pelo poder reivindicativo que tinham aquelas pessoas, de facto tinham um poder reivindicativo enorme, aproveitaram-se também de uma altura que havia eleições - as autarquias, etc. e, portanto, as pessoas, como é evidente, também se aproveitam dessa situação - e, portanto, encontraram esse eco na imprensa que não cuidou de facto saber se era importante ou não.

Porque eu até admitia que as pessoas pudessem dizer: - Isto tem algumas deficiências. Tem! Então, vamos analisar a situação! Obras de reabilitação primeiro? Pronto, no fundo, até se podia ter negociado! Isso era outra situação! Desde que as pessoas quisessem resolver o problema! Mas o maior problema ali - e esse é que é caricato! - porque nem era o problema de as pessoas puderem pagar rendas, porque as pessoas queriam é comprar as casas! O mais caricato no caso do bairro das Amendoeiras... é que podia dizer: Estamos aqui perante pessoas insolventes... se calhar estamos a exagerar na renda? Para aquelas que não podem pagar? Mas não era o caso, porque a renda apoiada é em função dos rendimentos. Mas, o mais caricato da situação é que eram pessoas QUE PODIAM COMPRAR AS HABITAÇÕES! E a reivindicação nem era tanto em relação à renda. É PORQUE QUERIAM COMPRAR AS HABITAÇÕES!

Se a Fundação na altura tivesse dito: - Sim, Senhor, eu vendo! – O problema estava resolvido, não tinha havido aquela manifestação! No fundo, o problema estava entre comprar ou não comprar as habitações e a Fundação vender ou não vender. Portanto, se a Fundação estivesse disponível para vender na altura - e para ela se calhar tinha sido mais fácil, tinha vendido e arrecadado a receita – mas, dados os objectivos, que também admito é do âmbito da gestão social, não se prestaria a vender. Mas, se vendesse, o problema estava resolvido! Porque a reivindicação é que eles queriam comprar! Porque eu nas reuniões que estive com eles, com os moradores, quando eles começaram a dizer: - Ah! Porque as rendas, não sei quê ... – Eu disse: Então, vamos analisar aqui a situação e eu vou falar com a Fundação. Portanto, vocês entendem que a renda apoiada foi aplicada de um momento para o outro - embora com um desconto - eu admito que vocês tenham compromissos - porque, pronto, estavam a pagar uma renda baixa - outros compromissos financeiros. Então, se eu negociar com a Fundação em termos da renda apoiada ser aplicada em 6 ou 7 anos, portanto, ser aplicada de uma forma gradual nesse regime de 6 ou 7 anos, resolve-se o problema ou não? Não, porque nós queremos é comprar as casas! Mas eu disse, isso francamente é que me choca! Porque vocês estão a reivindicar por uma coisa, que não é porque não possam pagar, vocês querem é COMPRAR uma coisa porque o preço de venda é BARATO! Coisa que a generalidade dos cidadãos não tem essa possibilidade. E as pessoas só vendem se quiserem vender! E, as pessoas só vendem se quiserem vender. Nenhuma entidade proprietária é obrigada a vender! Nem o IGAPHE é obrigado a vender a um inquilino! Vende, se quiser! E, vocês estão a fazer uma reivindicação que querem comprar essas casas. Não faz sentido! O património social, em princípio, deve estar na posse do Estado ou de outras entidades para ser atribuído a famílias carenciadas enquanto elas necessitam. Quando não necessitam devem resolver o problema habitacional de outra maneira, para que essas habitações sejam atribuídas a outras pessoas carenciadas.

E, portanto, gerou-se ali um movimento, mas, foi face ao poder reivindicativo de facto das pessoas. Não há razão nenhuma para que as pessoas não paguem a renda de acordo com os seus rendimentos, porque, se não, são todos os contribuintes que estão a pagar por essas pessoas, como é evidente. Os meios gerados aí não são suficientes para conservar e gerir aquele património. Se as pessoas não tivessem rendimentos, com certeza que o Estado aí deve suportar. Agora, se as pessoas têm rendimentos, têm de pagar de acordo com os rendimentos!

Mas, portanto, aí, acho que foi um caso particular de pessoas que tinham um grande poder reivindicativo, que, aliás, vem desde a ocupação dos fogos em 74.

Esse poder reivindicativo conduziu, de facto, a que o Estado não tenha passado mais nenhum património para qualquer outra IPSS. De facto, não passou. Quer dizer, aí, de facto houve uma alteração da política.

Como disse há pouco, a política era a reabilitação e o arrendamento social....

Claro! Vamos lá ver, se a política do Estado fosse vender o património, então o IGAPHE tinha-o vendido directamente! Não o tinha passado para uma IPSS! Tinha vendido directamente e arrecadava essa receita da venda do património! Se o IGAPHE passou esse património para uma IPSS, era exactamente porque a política do Governo era, exactamente, transferir esse património para entidades que quisessem gerir em termos de renda apoiada! Exactamente a famílias carenciadas. Porque se fosse para vender, vendia o IGAPHE e arrecadava a receita! Não ia passar para outra entidade para arrecadar ela a receita! Não é?

É evidente que a partir do momento que houve estas manifestações, de facto houve aí uma alteração em termos da política do governo nessa componente em termos da transferência da propriedade do país. Em termos das Câmaras Municipais, penso que a política continua a ser prosseguida, não com tanta celeridade. Mas em termos da transferência do património para os municípios, penso que para os municípios que não queiram, a política do governo, de facto aí, alterou-se em termos do património se manter na titularidade do Estado, embora o Estado depois possa contratualizar a gestão desse património com IPSS ou outras entidades que estejam no terreno e possam gerir com proximidade esse património. Mas, geri-lo em termos de contratualização - agora com o IHRU, antes era o IGAPHE, agora esse património passou para o IHRU - com entidades externas, seja cooperativas, seja IPSS ou outras entidades que estejam no local e que possam gerir esse património com proximidade. Mas só a gestão, a titularidade, a propriedade continua a ser do IHRU. Aí, de facto, houve uma alteração da política do governo.

Eu penso que a reversão foi uma forma de resolver este conflito que tinha uma grande componente política. Como tinha essa componente política, de facto, acho que a melhor forma de resolver foi, de facto, haver a reversão para o Estado. Pronto! Foi a forma de esvaziar aquele poder reivindicativo dos moradores.

Não que a Fundação tivesse necessariamente de, enfim... aceitar a reversão, mas penso também que para a Fundação não havia interesse nenhum em estar a gerir um património em que os próprios moradores estivessem contra a Fundação. Quer dizer, é sempre complicado estar a gerir um património em que os moradores estão contra o proprietário e o gestor. É sempre complicado! E para a Fundação, vamos lá ver, eu penso que não era decepção ...É um tipo de património fundamental em que a Fundação até pudesse gerir, enfim, gerar recursos para aplicar na área social, etc. Mas, de facto, face às rendas que cobrava lá, também não conseguia gerar recursos para gerir o património como deve ser! *[sorrisos]*.

Portanto, penso que a partir do momento em que houve da parte do governo, face ao movimento reivindicativo dos moradores, face à posição da Câmara Municipal de Lisboa, enfim, a vertente política que se meteu em todo este processo, eu penso que a atitude mais sensata, de facto, foi a Fundação aceitar a reversão do património para o governo e livrar-se deste património, que neste caso, de facto foi um presente envenenado! Só neste caso é que foi um presente envenenado! *[sorrisos]*

A obrigatoriedade de alienar o património habitacional objecto de cessão foi uma política imposta a todas as agências cessionárias?

Não, não! Vamos lá ver. Antes pelo contrário. Porque a política do governo não é de alienação do património. Vamos lá ver. A política do governo é de facto ter o património habitacional para famílias carenciadas e haver uma rotatividade à medida que as pessoas já não necessitem, deixarem o património para outras pessoas que possam necessitar dele. Porque, repare, faria sentido alienar o património se todas as carências habitacionais estivessem resolvidas! Mas o IHRU continua a comparticipar as Câmaras Municipais para construir habitação ou adquirir habitação para realojar pessoas carenciadas! Portanto, não faz sentido que estejamos a alienar por um lado e a preços baixos, e, por outro lado estar a comparticipar habitação que as Câmaras vão construir ou adquirir! Portanto, não faria sentido! Aliás, foi nesse sentido que o governo actual entendeu que a alienação do património não era prioritária! Era importante haver uma gestão eficaz, isso, o governo entendeu e daí entender que pode haver a contratualização com entidades externas para haver essa gestão do património, mas não em termos de alienação!

A alienação foi em termo de, quando o IGAPHE foi criado, era uma das prioridades do governo. De facto era uma das prioridades do governo, na altura. Em 1987 quando o Instituto foi criado e daí o nome Instituto de Gestão e Alienação - dava a impressão que a alienação não estava dentro da gestão - mas quiseram fazer vincar o aspecto da alienação, porque nessa altura o objectivo do governo, de facto, era alienar o património. Alienando, entendendo que também se devia proporcionar a pessoas de baixos rendimentos que pudessem ter a sua habitação própria, em termos de propriedade. E, portanto, nessa altura, entendeu - e por isso foram feitos preços relativamente baixos - a alienação do património, porque o governo entendeu – Temos que vender o património,

porque a gestão de facto é complicada. Se as habitações forem dos moradores de certeza que eles gerem de outra maneira e, portanto, vamos proporcionar que as pessoas tenham acesso à propriedade, às habitações, a um preço acessível. E em 87 foi de facto essa política de alienação, e daí o IGAPHE ter alienado, ter aberto a alienação em vários bairros.

Mas... o actual governo tomou posse e deixou de ser prioridade, portanto, a política de alienação. Aí, de facto, o governo entendeu que o património social deve continuar na posse do Estado, quer dos Municípios, enquanto houver carências habitacionais. Deve estar a posse dessas entidades para, à medida que haja fogos devolutos, ir resolvendo as carências habitacionais em vez de andar...por um lado andamos a vender e por outro a lado a compartilhar. O Estado está a compartilhar outras habitações e a compartilhar preços superiores ao valor de venda do património, não é? O que não faria sentido! Quer dizer, estamos a alienar por um lado e a compartilhar as Câmaras Municipais para construir ou adquirir outro património. Não faz sentido gastar mais dinheiro do que recebe da alienação do património! Portanto, isso não faria sentido. Aí, de facto, o governo alterou a política em termos da alienação deixar de ser uma prioridade.

Vamos lá ver... O Estado...é sempre difícil. A posição do Estado, atendendo aqui, quando aparecem componentes políticas no meio disto - porque, isto, no fundo teve vertentes políticas, se não, provavelmente, teria sido resolvido de outra maneira - para o Estado é sempre difícil a resolução ... dessa tensão. Porque, repare: - Eu mesmo, como responsável do IGAPHE, tive reuniões com os moradores e com a Fundação e que entendia que o património não devia ser alienado. Aliás, disse-o várias vezes! - Se o património fosse para alienar, o IGAPHE tinha-o alienado para gerar receitas! Não faz sentido que o IGAPHE transfira um património e obrigue a entidade a vender. Quer dizer, isso não faz sentido nenhum! Então agora o IGAPHE passou o património e obriga a Fundação a vender! Isso não fazia sentido nenhum!

E, portanto, eu, (...), entendia que a solução seria um processo negocial – IGAPHE, Fundação, moradores – em termos de haver um processo gradual de actualização das rendas e haver um programa de reabilitação do património.

Pronto, na altura, (...) o INH participava também as obras de reabilitação do património – na altura, estávamos disponíveis para celebrar um protocolo com a Fundação em termos da reabilitação do património, portanto INH, Fundação e Câmara Municipal. Portanto, haver um programa para a reabilitação e haver um programa da actualização das rendas: aplicação do regime e haver um gradualismo da aplicação das rendas. Penso que a forma normal, se estivéssemos num país normal, de resolver essa situação seria de facto haver uma solução de compromisso – moradores, Fundação, IGAPHE – em termos de aplicação do regime de renda apoiada gradual. Ao mesmo tempo, fazer-se a reabilitação do património para dar melhores condições de habitabilidade, mas que as pessoas num horizonte temporal razoável passassem a pagar as rendas de acordo com os seus rendimentos.

Portanto, o IGAPHE foi sempre contra a venda do património. Agora, é evidente que compete ao Governo definir a orientação. Se o Governo disser: - VAI VENDER! – O IGAPHE tem uma tutela e compete à tutela definir a orientação política, portanto, se ia vender ou não. Mas, em termos da solução normal, até porque em termos do governo a política normal não era a alienação do património, e, portanto, era normal que o processo seguisse esta via. A partir do momento em que se extremaram posições - face ao poder reivindicativo dos moradores, o problema é que se começaram a extremar posições - e, penso, que já não era tanto um problema entre Fundação e moradores. Parecia mais que era um problema entre a Comissão de Moradores e o Eng. Canto Moniz! Parecia que não era tanto a Instituição, parecia que era quase uma perseguição pessoal, mais um problema pessoal!

Portanto, a partir do momento em que se extremaram posições, penso que era difícil resolver a situação de outra forma que, de facto, não fosse a reversão. Penso é que se poderia ter actuado desde início e ter se evitado que se chegasse a esta situação ... de se extremarem posições. Eu tentei isso.... Estive reuniões com eles, tentei resolver a situação. Eventualmente podia se ter resolvido com consenso, mas a partir do momento em que entram componentes políticas... Aí já não ... Ultrapassa o IGAPHE e, certamente, a Fundação! Penso que aí a melhor solução, e, aliás, que a Fundação fez bem em ter optado pela reversão. Porque para a Fundação, penso, que a gestão também era um ónus!

Vamos lá ver. A gente não pode dizer: - Era um património excelente! A Fundação vai gerar receita! A Fundação de certeza com certeza recebeu o património porque é uma Fundação que tem com certeza o seu objecto social, de apoiar as famílias, as pessoas, etc. Por isso é que aceitou o património, não foi com certeza a pensar que ia ter um lucro brutal daí! Era normal é que o património gerasse as receitas suficientes para ter uma gestão eficaz e poder ser gerido bem! Isso, certamente, face aos rendimentos das famílias, seria suficiente! Agora, de facto, com as rendas que estavam a pagar, de facto não era possível. Isso, aliás, seria um ónus para a Fundação, que só teria prejuízo! ((sorrisos)) Penso que foi a solução, a saída, face ao extremar de posições, penso que foi a saída possível!

O Estado em termos da política pública, da política social de habitação, eu penso que os instrumentos que existem até são eficazes. Diria, que no fundo, abrangem as várias vertentes de carências habitacionais. Nem sempre existem os meios, os meios financeiros necessários... Mas, repare, nós temos vários programas para apoio da política social de habitação. O INH, agora IHRU, apoia quer os municípios, quer IPSS, quer cooperativas de habitação para poder promover empreendimentos de habitação destinados a arrendamento - em regime de renda apoiada - ou atribuídos no regime de propriedade resolúvel a famílias com baixos rendimentos. No fundo, é para aquelas famílias que não têm possibilidade de arrendar uma habitação no mercado, nem de comprar uma habitação no mercado.

E, portanto, para essas famílias existe o programa PROHABITA, que permite o INH compartilhar uma parte: se for construção nova, comparticipa 35% a fundo perdido e concede a empréstimo bonificado 45% a essas instituições - seja municípios, seja IPSS, seja cooperativas - para promoverem programas de habitação social para famílias carenciadas, em que aplicam o regime de renda apoiada ou em propriedade resolúvel em função dos rendimentos das famílias. E, portanto, esse segmento de mercado, no fundo, está abrangido.

Tem depois, o IHRU (antigo INH) uma componente que é de apoio a habitação a custos controlados para venda ou arrendamento, em regime de renda condicionada, ou venda a preços administrativos para o segmento médio – para famílias que já têm rendimentos médios e podem comprar a habitação, desde que seja a um preço acessível. Portanto, o IHRU tem meios financeiros, concede empréstimo até 80% do valor máximo de venda das habitações aos promotores, a juros bonificados, para que eles promovam programas destinados a essas famílias de segmento médios – que possam comprar as suas habitações ou arrendar no regime de renda condicionada. Tem, depois, o apoio a jovens para arrendamento de habitações – é o caso de jovens que ainda têm rendimentos baixos, que estão a começar a sua actividade profissional, e o IHRU através do IAJ - agora através da Porta 65 Jovem - apoia famílias jovens para arrendar a sua habitação e puderem ter a sua autonomia em relação aos pais.

Tem uma política em termos de apoio à reabilitação urbana. O IHRU apoia também a reabilitação urbana, quer concedendo empréstimos, quer comparticipações nalguns casos – depende se as habitações se destinarem a famílias carenciadas, ou empréstimos bonificados para a reabilitação de património nas zonas históricas ou áreas críticas de recuperação e reconstrução urbanística.

Portanto, quer dizer, há instrumentos que cobrem, no fundo, todos os segmentos populacionais segundo os rendimentos. Nesse aspecto, acho que a política do Governo está ajustada às carências. Agora podemos dizer é que nem sempre, pronto, os meios financeiros serão os suficientes para resolver as situações.

Devo dizer que, como sabe, quando foi criado o PER que abrangia 48.000 habitações para resolver os problemas de famílias em que viviam em barracas, e, para esse programa, devo dizer que não houve nunca escassez de meios financeiros. Aliás, esse programa esteve primeiro a cargo do IGAPHE e depois do INH e nós andávamos, inclusivamente, a pressionar as Câmaras Municipais para avançarem com os terrenos, etc., porque nunca faltaram meios financeiros em termos do PIDDAC.

Bem, nos últimos anos não tem acontecido isso. Pronto, tem havido maiores dificuldades como todos nós sabemos. O país atravessa uma crise difícil, e, como é evidente, houve uma redução no plano de investimento e na habitação também houve, como é evidente, face às disponibilidades orçamentais que assim são canalizadas para as comparticipações dos meios possíveis. O IHRU tem, em termos de PIDDAC, parcela para esses investimentos. Podemos dizer é que há alturas em que não será o

suficiente. Pronto. Mas, de qualquer maneira, os instrumentos existem para resolver essas carências habitacionais. Portanto, em termos da política social de habitação, eu penso que os instrumentos existem.

Claro que há aqui uma vertente política que foi moldada. Em vez de estarmos a incentivar a construção de habitação nova, incentivámos a reabilitação urbana, uma vez que não faz sentido - quer dizer, havendo fogos devolutos em mau estado - estar o Estado a apoiar a construção de nova habitação para famílias carenciadas. Então, o Estado, aí, o que resolveu foi uma discriminação positiva em termos dos municípios, ou IPSS, ou cooperativas. Em vez de construir, possam reabilitar fogos devolutos existentes nos centros urbanos - os apoios aí são maiores, a comparticipação é maior: 50% do valor estabelecido na portaria, e o empréstimo bonificado também é 50% e a bonificação maior - no sentido de haver uma discriminação positiva, em termos de orientar mais para a reabilitação e não tanto para a construção nova. Há-de haver construção nova nos casos em que não haja fundos perdidos. Nos municípios onde existam fogos devolutos, a política deve ser de facto primeiro reabilitar os fogos devolutos e atribuir no regime de renda apoiada ou propriedade resolúvel esse património. E, devo dizer que quando eu estive no INH várias Câmaras Municipais tinham seguido esse princípio. Temos Câmaras Municipais no Alentejo que começaram a comprar edifícios com fogos devolutos, no centro urbano e histórico, a reabilitar e a atribuir essas habitações a famílias carenciadas em vez de estar a construir novos bairros sociais, muitas vezes até na periferia. Não é? Não faz muito sentido...

Nesse aspecto houve uma alteração da política em termos de discriminação positiva para incentivar a reabilitação urbana e resolver aí as carências habitacionais.

Há pouco falávamos da não actualização das rendas durante 30 anos. Também é conhecida a história dos moradores utilizarem o termo da renda-fixa...

Não. Vamos lá ver. Nem o IGAPHE permitiu isso, e repare que as casas já tinham mais de 25 anos, portanto, e se já tivessem pagas, já tinham vindo pedir para registar em nome deles. E nunca o fizeram, como é evidente! Isso, eu, provei várias vezes. Porque isso também houve da parte da Comissão de Moradores. Na primeira reunião que tive com eles vieram dizer: - AH! Porque nós temos renda fixa e isto é propriedade resolúvel!

Vamos lá ver! Propriedade resolúvel é uma coisa, renda social é outra! E, o FFH quando atribuía em propriedade resolúvel, escreve e diz: - Atribuído em propriedade resolúvel e a prestação, a prestação da propriedade resolúvel - não é renda, é prestação resolúvel - é X! No caso deles, não. É renda! E eles nunca reivindicaram a propriedade, até agora. Agora é que vieram reivindicar. Porque, repare. E, eu, mostrei-lhes ... porque o Instituto tem todo o historial do bairro desde as ocupações. Portanto eu mostrei-lhe: 1.º o pedido da Junta de Salvação Nacional a pedir para o FFH regularizar a situação, pedindo os rendimentos e aplicando a renda de acordo com os rendimentos. Se fosse propriedade resolúvel, não era de acordo com os rendimentos! O FFH como atribuía, e havia muitos bairros que

atribuía uma parte em renda social e outra parte em propriedade resolúvel. Para a propriedade resolúvel, para as pessoas terem acesso à propriedade resolúvel tinham de ter um determinado rendimento!

Portanto, só as pessoas com o rendimento X é que poderiam ter acesso à propriedade resolúvel, porque era aplicada uma prestação que era superior à renda social, como é evidente! Se não, todos provavelmente queriam em propriedade resolúvel, como é evidente! A prestação da propriedade resolúvel é superior à renda social.

Portanto, eu mostrei-lhes todo o historial: desde a carta da JSN ao FFH a pedir para o FFH regularizar a situação, visto que eram pessoas carenciadas, etc. Pedir os rendimentos para aplicar a renda social. Em 76, o despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo a determinar ao FFH para pedir os rendimentos das famílias para ajustar a renda. Está escrito!

Mas, o que eles diziam-me era: - Então mas os compromissos verbais não valem? Mas quais compromissos verbais? Isto é um Instituto público! Os Institutos regem-se por aquilo que está escrito. Acha que é um compromisso verbal em 74? Em 76 há um despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo a dizer para se pedir os rendimentos e aplicar a renda de acordo com o regime que saiu e já nessa altura vocês manifestaram-se contra essa actualização - que depois acabou por não haver essa actualização, porque o FFH também entrou várias vicissitudes, depois começou os problemas de extinção.... também o FFH passou várias fases e acabou por não fazer a actualização. Mas, de facto, era de renda social, e está lá perfeitamente demonstrado que era renda social e não era prestação resolúvel. Porque se fosse propriedade de prestação resolúvel havia um contrato de atribuição, porque a propriedade resolúvel era atribuída através de um contrato e assinado um contrato de atribuição, até porque as pessoas podem registar logo as casas em nome deles com uma condição resolutiva. E aí, nem é o IGAPHE que tem de fazer obras! Uma das coisas que eles sempre reivindicaram com o IGAPHE, e o IGAPHE fez! Fez obras nos bairros, nas zonas comuns dos edifícios em 89.

Se fosse propriedade resolúvel, o IGAPHE nem tinha nada a ver com as obras! Eram deles, com a propriedade resolúvel são titulares da propriedade - com a condição resolutiva, que se não pagarem revertia outra vez para o IGAPHE. Portanto, eles aí verificaram que de facto não era. E tanta era a certeza deles que passaram a dizer: - Está bem. Então, a gente quer é comprar!

- Ah! Já chegaram à conclusão que isto não é vosso! Então, isso já é outra situação! Querem comprar! Então é diferente! Vocês são arrendatários e querem comprar as habitações, mas o que eu acho é que a gente não deve vender! Portanto, isso é outra situação. Portanto, veja se eles tinham tanta certeza, eu achei um movimento oportunista! Porque nunca, nunca me disseram...se não passado 25 anos como os todos os outros que têm propriedade resolúvel, quando chega os 25 anos. Aliás, o próprio IGAPHE emite a declaração para eles irem registar a propriedade plena. E todos os moradores, passados 25 anos, vêm se o IGAPHE não manda o certificado, vêm pedir! Não é? E eles

nunca vieram pedir o certificado! Como é evidente, quiseram se aproveitar e dizer-nos : - é fixa, e tal... isto é nosso. Não é propriedade resolúvel, coisa nenhuma! Nem o IGAPHE em nenhuma troca de correspondência, ou o FFH, chamou de propriedade resolúvel! Estão lá os despachos do Ministro e do Secretário de Estado. Aquilo é renda!

Mas, isso, depois eles acabaram por verificar e o problema era querer comprar. E, *aliás*, como sabe, nas manifestações eles para a imprensa nem diziam tanto que queriam comprar, porque se calhar a imprensa ... reagiria de outra maneira... Mas, no fundo, a grande oposição era porque eles queriam comprar as habitações! Portanto se o IGAPHE tivesse aceite e a Fundação quisesse vender, o problema teria sido resolvido. O grande antagonismo que existia ali entre a Comissão de Moradores e a Fundação era o problema da venda! Desde que a Fundação vendesse, o problema estava resolvido.

Portanto, eles não podiam reivindicar que era propriedade resolúvel, primeiro porque o título de atribuição foi em arrendamento - está lá escrito no processo - tanto que eles depois vêm é pedir é que lhe sejam vendidos os fogos! Mais nada! Daí, como é evidente, eles estavam cientes de que não era propriedade resolúvel. Enfim, as pessoas tentam sempre pensando que as Instituições não têm o historial dos processos! O azar deles é que o IGAPHE tinha o historial de todos dos processos, e eu mostrei-lhes os despachos todos. Portanto, verificaram como é que foram atribuídas as habitações. Eles verificaram!

Quais as fases que considera mais determinantes na produção dos resultados?

Em termos de resultados globais da política, como disse, existem vários programas. O INH financiou vários programas em termos do realojamento, quer no âmbito do PER, e do PROHABITA, que foram atribuídos a famílias carenciadas e temos bairros que as Câmaras Municipais têm gerido - e têm sido bem geridos. Temos casos de Cooperativas de habitação que substituíram às Câmaras Municipais, através de protocolos, e, estão a gerir esses empreendimentos com eficácia. Bem, portanto, nesse aspecto acho que poder haver além do Estado, os municípios ou outras entidades a gerir o património, de facto podemos conseguir melhor resultado.

Em termos do património habitacional que era do Estado, devo dizer que temos casos de transmissão de património cujos resultados, na sequência da transferência do património, foram muito positivos. Por exemplo, temos o caso de Vila Franca de Xira - que é um bairro muito problemático - e que, nesse caso o IGAPHE transferiu ainda na altura do PER. Fizemos um protocolo também para a reabilitação desse património e criar equipamentos públicos nesses bairros e de facto o município tomou posse desses bairros - da gestão - e, de facto, começou a geri-los e com uma maior eficácia em termos de acompanhamento das famílias. De facto, a gestão tem sido mais eficaz.

Temos também a situação de transferência do património do IGAPHE para uma IPSS. O caso de Leiria em que a Câmara de Municipal de Leiria não quis ficar com o património, e, portanto, foi transferido para uma IPSS, em que o bairro também está a ser gerido muito bem. Portanto, as

peessoas aceitaram muito bem. Os moradores têm colaborado com a IPSS com uma colaboração estreita e muito boa, e, de facto, aí, houve vantagem da transferência do património em termos de dar melhores condições de habitabilidade às pessoas. Portanto, eu acho que nesse aspecto a transmissão do património, a descentralização dessa gestão, acabou por ter efeitos bastante positivos. E era o caso da Fundação se continuasse a gerir o património. Com certeza teria reabilitado o património e teria feito uma gestão de proximidade que o IGAPHE teria mais dificuldade.

No caso das Amendoeiras ... eu acho que ... não sei se alguma política resolverá! Vamos lá ver. No caso das Amendoeiras, é evidente que há um aspecto que é fundamental, que é fazer a reabilitação do património. Portanto, fazer a reabilitação do património, enfim, haver de facto um diálogo com os moradores no sentido de eles também perceberem que o Estado ao fazer esse investimento de reabilitação, tem que ter algum retorno das pessoas que podem pagar a renda aplicando a renda apoiada.

Agora, eu penso que ali, no caso das Amendoeiras, de facto só terá sucesso, se, de facto, o Estado vender o património aos moradores. Porque, no fundo, era a reivindicação deles! Embora um bocado contra, penso eu, a política definida para a habitação – enfim, que era não tanto a alienação ser prioridade - mas, penso que no caso das Amendoeiras para ter sucesso, não vejo outra maneira. Porque no fundo, era o antagonismo que existia aqui exactamente – a alienação do património. Portanto, penso que aí, só serão bem sucedidos se, de facto, o IHRU vender o património aos moradores que quiserem comprar. Não vejo outra possibilidade! Agora, é evidente que é fundamental a reabilitação do património, um diálogo grande com eles em termos de os fazerem ver que tem que ser aplicado o regime de renda apoiada e, que no fundo, não é... algumas famílias poderão subir a renda, outras poderão descer, consoante os rendimentos, mas que cada um pague de acordo com o que é justo!

Não sei, se havendo um grande diálogo... Espero que sim, espero que sim! Que haja um grande diálogo com os moradores e que eles percebam que a política de habitação tem que passar por aí – cada um pagar de acordo com as suas possibilidades, até à renda máxima que está prevista na lei. Mas, o que seria normal num bairro de habitação social, o que seria normal, é de facto a entidade proprietária reabilitar o património, ter uma gestão de proximidade. E essa gestão de proximidade tem a ver, também, com o diálogo com esses moradores. O diálogo e eles perceberem, de facto, que têm de pagar de acordo com os rendimentos, também com a reabilitação terem as melhores condições de habitabilidade e, que para terem essas melhores condições e ser auto-sustentável na gestão, eles têm de pagar consoante o rendimento. Num processo normal, num bairro normal, isso é perfeitamente admissível e o IGAPHE teve vários exemplos desse tipo. Nós tivemos vários exemplos de reabilitação dos bairros, por exemplo: tivemos o do bairro de Vila Nova de Famalicão, Bairro das Lameiras. Fizemos um protocolo, o IGAPHE reabilitou o bairro. Fizemos um protocolo com a Associação dos Moradores. Esse género de moradores, que nos ajudava a gerir o bairro e a gestão, de facto, foi uma gestão eficaz, conseguimos a reabilitação e diálogo com eles, aplicámos a

actualização das rendas. A Associação era muito activa. Sempre que os moradores tinham problemas, lá arranjavam uma maneira de os apoiar, etc. Foi um aspecto extremamente positivo.

Portanto, numa situação normal – num bairro em que o proprietário faz a reabilitação - pode fazer protocolos para que outras entidades estejam no local para haver essa gestão de proximidade e que haja diálogo com os moradores – eu penso que é normal que as coisas se resolvam pacificamente e para bem de todos, quer da entidade gestora, quer dos moradores. Isso numa situação normal! O bairro das Amendoeiras, eu acho que não é uma situação normal. Porque não é uma situação normal, os moradores reivindicarem a compra das habitações. Não é uma situação normal num bairro! Você veja o que é um inquilino para qualquer senhorio dizer: - Você tem que me vender a habitação! Quer dizer, isto não cabe na cabeça de ninguém! Portanto, não é uma situação normal!

Se não é uma situação normal...

Eu acho que o Estado cedeu por questões políticas, não é? É evidente. O Estado cedeu, porque, como todos nós sabemos, há, portanto, sempre questões políticas: ou porque há eleições, ou porque há não sei o quê, depois há vários.... Repare. Porque é que a Assembleia Municipal de Lisboa, quando o IGAPHE quis transmitir o património, não aceitou o património? Não aceitou porque era um presente envenenado! Foi para a Fundação, já não era um presente envenenado! Quer dizer, são vertentes políticas que, como é evidente, às Instituições escapam! O IGAPHE, como é evidente, não entra na política. Isso compete ao Governo, definir as políticas e as linhas de orientação. Agora, quando se metem componentes políticas nestes movimentos de reivindicação, é sempre difícil resolver. Porque uma coisa é quando nós vemos que as pessoas se manifestam por causas que são justas. E, aí, até o próprio IGAPHE, com certeza quer resolver a situação, como é evidente. Se a gente visse: - Eh pá, está aqui uma renda que não é justa! Ou uma situação que não está no protocolo de transferência... O próprio IGAPHE intervinha! Como é normal, não é?

Agora, quando há situações... Repare, acha normal que, em qualquer bairro de habitação social, os moradores digam: - Eu quero comprar as habitações! – E o Estado tenha que ceder para vender as habitações? Quer dizer, não faz sentido! É a mesma coisa que o Estado ser inquilino de um prédio qualquer e dizer ao proprietário: - Tem que me vender isto! Quer dizer, não faz sentido! Também não é uma situação normal. Foi a primeira situação, que o IGAPHE teve, em que os moradores impuseram a compra! Porque, até aí, o IGAPHE, mesmo a partir de 87, em que a política foi de alienação do património aos moradores, o IGAPHE remetia cartas aos moradores para fazer propostas de venda, se eles queriam comprar.

Nunca houve, nunca tivemos nenhum caso em que os moradores fizessem questão de comprar as habitações! Foi a primeira situação que tivemos, foi esta das Amendoeiras que os moradores fizeram questão de comprar as habitações ((*sorrisos*)). Pronto! Evidentemente, que eles fizeram essa reivindicação a partir do momento em que havia moradores com rendimentos elevados, que, certamente, em termos da renda apoiada iam pagar uma renda já maior e, se calhar, a compra das

habitações - como aquilo era a preços irrisórios - a prestação da compra era menor, não é? De qualquer maneira, não faz sentido que um arrendatário obrigue o senhorio a vender a habitação! Quer dizer, isto não é uma situação normal! Eu não posso falar do bairro das Amendoeiras, porque não é uma situação normal!

Pronto. Agora, é evidente que a partir do momento em que as pessoas têm um determinado poder reivindicativo, envolvem questões políticas no processo, são coisas que depois ultrapassam as Instituições, não é? Como é evidente, ultrapassa o IGAPHE. O IGAPHE tinha como obrigação tentar resolver as questões nos termos da lei, nos termos do protocolo da transferência, que eventualmente não estivessem conforme. E tentou! Foi negociar o gradualismo da renda -que é normal -, haver um protocolo para a reabilitação do património.

Portanto, isso seria uma situação normal e, portanto, haver um diálogo entre, os moradores, a Fundação e o IGAPHE. A partir do momento em que a reivindicação era a venda do património, pronto, aí, não havia qualquer hipótese de diálogo, não é? Quer dizer, se a Fundação não queria vender, o IGAPHE, por razão de maioria também não tinha como objectivo que aquele património fosse vendido e, portanto, aí, é difícil gerar o diálogo. Eu penso que mesmo o IHRU - que agora houve o regresso desse património - não vai chegar, com certeza, a acordo com eles se não for vender o património.

Aquilo que eu penso, é que mesmo o IHRU... Vamos lá ver: numa situação normal em que houvesse regresso do património, o que é que seria normal o IHRU fazer? Era fazer a reabilitação daquele património, e tem meios para isso. Porque (...), negociámos com o Banco Europeu de Investimentos e celebramos um contrato de empréstimo para a reabilitação de todo o património do IGAPHE. Portanto, existem meios financeiros para fazer a reabilitação do património.

Portanto, numa situação normal, seria o IHRU fazer a reabilitação do património, aplicar o regime de renda apoiada - como é evidente, em diálogo com os moradores – mas, aplicar o regime de renda apoiada de uma forma gradual! Agora, isso não resolveria o problema naquele caso. Não resolveria, porque o que eles querem é comprar! Penso que a única solução do IHRU - se não quer ter manifestações como teve a Fundação D. Pedro IV- será vender o património aos moradores. Não vejo outra solução. Que é caricata, mas, infelizmente, passa-se neste país. Infelizmente, neste país, passam-se situações desse tipo.

Como é que vê actualmente a política pública de habitação e a sua evolução?

Em termos de política pública de habitação, acho que existem instrumentos suficientes para resolver as carências habitacionais. Existem instrumentos para que o património possa ser gerido com eficácia, uma vez que, neste momento, em termos da Porta 65 está previsto também a gestão descentralizada do património em termos de contratualização com diversas entidades. Portanto, eu penso que em termos da política social de habitação, eu acho que têm evoluído positivamente. O único constrangimento, direi eu, este momento em termos de evolução da habitação têm sido os

constrangimentos orçamentais. Mas isso, enfim, todos nós temos que ter em conta que o país passa algumas dificuldades orçamentais e, portanto, os meios financeiros não dão para tudo, e, de facto, a habitação, nesse aspecto, teve um constrangimento de facto em termos de regressão do seu PIDDAC para os apoios, em termos de participações a fundo perdido para a resolução de carências habitacionais.

Mas, os instrumentos existem e acho que tem havido uma evolução positiva, porque se tem caminhado em termos de serem criados instrumentos para resolver todos os tipos de carências habitacionais. Coisa que há uns anos não existia. Porque há uns anos havia, enfim, o apoio à habitação a custos controlados - enfim, para o segmento médio - havia o PER para as famílias mais carenciadas, mais tarde foi criado o IAJ. Agora foi criada a Porta 65, foram criados programas de reabilitação urbana. Antes havia o RECRIPH e o RECRUA – mas, pronto, para casos perfeitamente específico - foi criado um programa de reabilitação urbana para reabilitar de uma forma sistemática os centros urbanos antigos, as zonas históricas, as áreas críticas, etc. Portanto, eu acho que se foi evoluindo no sentido de criar instrumentos que tornem a política social de habitação mais eficaz. E, nesse aspecto, acho que é positivo e temos evoluído num sentido positivo. Sem dúvida!

Agora é necessário, pronto, ver se o país passa esta fase difícil. De qualquer maneira, existem instrumentos que permitem resolver as carências habitacionais. Não permitem é resolvê-los todos através da construção ou compra de habitação. Mas por exemplo, podem resolver através do arrendamento. Existem instrumentos para que os municípios, quer cooperativas, quer IPSS, poderem arrendar habitações devolutas existentes no mercado e subarrendar no regime de renda apoiada às famílias carenciadas. E, portanto, por essa via, o IHRU tem meios suficientes desde que as entidades queiram enveredar por essa situação de arrendamento, não é? Agora, se todos forem para a construção ou compra, de facto, aí, os recursos são limitados. E já temos vários municípios que têm seguido a via do arrendamento.

Portanto temos... Enfim, antes de sair do INH, tínhamos contratualizado com vários municípios em que eles compraram fogos devolutos existentes no mercado e subarrendaram no regime de renda apoiada às famílias carenciadas. E é uma forma, eu acho também que é, de dispersar a população, porque em vez de estar a criar um bairro, as pessoas estão inseridas num edifício normal, com pessoas normais, etc. Portanto, permite criar uma maior integração social das famílias, porque arrendam um fogo aqui, outro acolá, em função dos fogos devolutos que existam no mercado. Portanto, temos municípios que seguiram essa via de arrendamento e subarrendamento em regime de renda apoiada, e, no fundo, os municípios estão a apoiar as famílias enquanto elas necessitam. Se amanhã elas tiverem rendimentos, podem continuar com o arrendamento, naquele edifício, pagam elas a renda, etc.

No caso das entidades que enveredam pela construção e compra com participações a fundo perdido, aí é mais limitado face às restrições orçamentais. Mas os instrumentos existem, e, eu penso que a evolução, em termos da política de habitação, tem sido positiva!

Foi criado, portanto, outro programa, que é para ser generalizado, que é o apoio de intervenção aos bairros críticos que o INH começou com as primeiras intervenções, quer de facto, enfim, para alterar o estado social quer de carência económica, quer social, que existe em determinados bairros de facto problemáticos e que aí há uma intervenção a nível global das várias entidades: quer não só do IHRU, como da saúde, da segurança social, da educação, etc. As várias entidades que fazem parte de um grupo de intervenção nesses locais, nesses territórios em termos de haver intervenções em simultâneo das várias entidades para alterar a situação social desses bairros, tendo em vista, também, a integração das pessoas, a integração profissional ... Portanto, quando há um estudo de intervenção global, em que fica caracterizado o tipo de intervenção de cada entidade, o horizonte temporal, o custo dessas intervenções, para que as intervenções sejam feitas pelas diversas entidades naquele horizonte temporal e dando àquelas populações, de forma a obter o melhor ambiente e a melhor qualidade de vida.

Portanto, isso também está em curso e de facto foi a primeira vez que se conseguiu, de facto, uma interligação com as diversas entidades. Coisa que normalmente era difícil. Quer dizer, normalmente as entidades... cada uma trabalha para o seu lado, e, às vezes é muito difícil conjugar os investimentos das diversas entidades no mesmo horizonte temporal e em determinado território e, de facto, com estas intervenções conseguimos isso.

Conseguimos fazer um plano global de intervenção, celebrámos diversos protocolos com diversas entidades para, com investimentos previstos, orçamentados para intervir, quer a intervenções a nível social, quer a nível físico para alterar a qualificação desses territórios. Isso também já está em curso. Nesse aspecto a política social de habitação tem tido uma evolução positiva. Penso que sim, e acho que existem instrumentos para as diversas vertentes.

Resta-nos este caso do Bairro das Amendoeiras...

Mas isso já todos nós sabemos que em todo o país há sempre situações... situações particulares e devo dizer que o IGAPHE quando começou tinha 42 mil fogos. Foi criado em 87, depois com o PER começámos a transferir para os municípios, etc, depois tinha 25 mil fogos. Mas nunca tivemos um caso como o caso do bairro das Amendoeiras. Realmente nunca tivemos um bairro que se manifestasse pela compra!

Devo dizer que no caso das Amendoeiras não chegou a haver a alienação por uma razão. Portanto, o IGAPHE normalmente o que é que fazia? Fazia as obras de reabilitação das partes comuns - das fachadas, caixa de escada, elevadores, etc. - e, depois de fazer as obras, é que mandava as cartas aos moradores para saber se eles estavam interessados na compra. Porque todos nós sabemos que depois de haver compra, ficando em condomínio, é muito mais difícil fazer obras nas zonas comuns.

Portanto, o IGAPHE primeiro fazia as obras gerais de conservação e depois é que punha o bairro à venda, mandávamos as cartas aos moradores, etc. Em Chelas, ainda aconteceu no caso do bairro dos Lóios. No caso do bairro das Amendoeiras, tínhamos feito as obras de reabilitação das partes comuns - as fachadas, a escada, etc. - éramos para mandar as cartas para os moradores exactamente para saber se queriam comprar, porque naquela altura a política do IGAPHE era de venda do património - só que coincidiu com a altura em que foi criado o PER , em 93, e houve a possibilidade do IGAPHE transferir gratuitamente para os municípios das áreas metropolitanas.

Ora bem, e, o IGAPHE nessa altura, a política que adoptou foi: em relação aos bairros que já tinha lançado a alienação, continuava. Nos bairros nas áreas metropolitanas em que havia a possibilidade de transmitir aos municípios, parou a alienação! Não fazia sentido de pois entregar ao município só o que não vendeu! Primeiro íamos ver se o Município queria ficar com o bairro ou não. Se quer ficar: paramos a alienação e depois é um problema do município se quer alienar ou não. Foi o que aconteceu com Lisboa. Porque o IGAPHE quando propôs à Câmara de Lisboa que ficasse com o património - na altura o Vereador da Habitação era o Vasco Franco, e ele disse-nos que queria ficar - a Câmara Municipal disse que queria ficar, só que eles não queriam é que fosse directamente para a Câmara Municipal, mas para uma empresa municipal.

A legislação na altura não permitia que o IGAPHE cedesse directamente a uma empresa municipal e, portanto, fez-se a alteração exactamente por causa disso. Propôs-se uma alteração em termos de poder ir para municípios ou empresas municipais de serviços de habitação, porque o município de Lisboa estava a constituir a GEBALIS, exactamente para gerir os bairros sociais de Lisboa. Fizemos a alteração e como a Câmara disse que queria ficar, parámos a alienação! Portanto, não vendemos mais nenhum fogo. Porque, se não, na altura teríamos vendido também a parte das Amendoeiras.

Portanto, parámos o processo e, na altura, a Câmara tinha-me dito: - logo que a GEBALIS tivesse construída, etc. e tal, pronto. Bem, entretanto a GEBALIS é constituída, enfim, há eleições autárquicas e pronto... aquilo alterou-se a composição do executivo.... Mas, enfim, a Câmara nunca nos disse que não queria ficar. Enfim, a partir daí todos nós ficámos à espera de quando é que a Câmara ficava com o património. Depois, enfim, pronto, foi-se protelando... mudança de executivo.... E depois veio o executivo de Santana Lopes - o Vereador Vasco Franco saiu - a Câmara disse que sim, acabou por dizer que sim, foi à Assembleia Municipal e chumbou. A Assembleia Municipal é que disse que não!

Mas, portanto, o IGAPHE só não alienou o bairro das Amendoeiras exactamente por ter saído o PER e a possibilidade de passar para as Câmaras Municipais, e, nós parámos todo o processo de alienação nas áreas metropolitanas de Lisboa. Portanto, aí parámos tudo. Reiniciaríamos a alienação se as Câmaras dissessem que não! Que não foi o caso. Se Lisboa, na altura, tivesse dito que não, nós tínhamos alienado, tínhamos avançado com o processo de alienação. Como a Câmara disse que queria ficar com o bairro, com os bairros de Lisboa, enfim, só estava pendente a criação da GEBALIS

na altura. Portanto, fomos gerindo esse património. Portanto, ficou pendente esse processo e daí não termos alienado mais nenhum fogo na área de Lisboa. Portanto, a partir desse momento, não vendemos...

Mas, como estava a dizer, a certo momento os moradores só queriam comprar as casas... Estamos a falar de 20, 25 mil euros....

Nem chegava a isso. O valor de venda das habitações era actualizado anualmente por portaria. Na fórmula, o preço do m² é actualizado anualmente. Só que os valores de venda foram fixados em valores muito baixos, enfim, isto resulta desde 1987/88 – em que foi criado o regime de alienação. Portanto, o IGAPHE é criado para alienar em 87, e em 88 sai o Decreto-Lei que estabelece as condições de alienação e a fórmula para alienar – o Decreto-Lei 141/88. E, portanto, o DL e a fórmula é feita em termos de fixar valores de venda muito baixos porque a política do Governo, na altura, era proporcionar o acesso à habitação a pessoas com rendimentos baixos e, portanto, queria que eles fossem proprietários! As pessoas com baixos rendimentos fossem proprietários. E, portanto, os valores de facto da fórmula, de facto, estabelecia valores muito baixos!

Vamos lá ver. Isso faz sentido no aspecto em que se diz: Pronto, o Governo entendeu que devia alienar património, e, no fundo, proporcionar a pessoas com baixos rendimentos que sejam proprietárias da sua própria habitação. Pronto, enfim, aceito e saiu a legislação nesse sentido.

Se me disser num país em que há ainda carências habitacionais e que o IHRU está a comparticipar quer a construção, quer a compra de fogos para resolver carências habitacionais e que a própria comparticipação dos fogos é superior ao valor de venda dos fogos. É uma anormalidade, não é? Isso é uma anormalidade! Quer dizer, vende um fogo a 15 mil euros, o máximo 20 mil euros e, depois, vou dar uma comparticipação, que só a comparticipação é 20 mil euros ou mais. Só a comparticipação! No fundo, estou a vender um fogo por menos de metade do que o Estado vai gastar depois em termos de comparticipação e empréstimo bonificado para construir ou comprar outro fogo. Portanto, não é normal, não é?! Não seria normal!

O normal seria quando as pessoas têm, se têm renda social, têm rendimentos, vai até ao preço técnico. Se calhar, algumas pessoas se chegassem ao preço técnico, se calhar iriam para outro lado! Resolveriam a sua carência habitacional de outra maneira, iam arrendar ou comprar outra habitação noutra sítio. Mas, mesmo que eles não fossem - porque nós nunca obrigamos uma pessoa que tenha renda máxima a sair – mas, mesmo que não fosse, em princípio essa renda seria suficiente para suportar o peso da dívida da construção ou venda de outro fogo que o Estado fosse fazer. Pronto, isso seria normal, não é? Enfim, isto era uma situação normal! Agora, de facto, se me diz – É correcto continuarmos a alienar fogos àquele preço? Eu acho que não! Não é correcto, de facto! Aliás, sei de várias situações de fogos que o IGAPHE vendeu há uns anos e que hoje estão a ser vendidos 5 vezes ou mais no mercado. As pessoas depois vendem, pronto. Vão melhorar a sua situação, pronto. Mas, quer dizer, agora de facto numa altura em que há ainda carências habitacionais por resolver,

não faz muito sentido que o Estado faça praticamente saldos! Aquilo é um saldo! Quer dizer, os preços a que os fogos são vendidos, de facto, é um valor irrisório!

Vamos lá ver, devo dizer que o próprio IGAPHE propôs a actualização do valor de venda dos fogos. Porque quer dizer, não faz sentido nenhum que, embora anualmente saia a portaria, mas a portaria é actualizada com a inflação. Agora, faria sentido era ajustar a fórmula no sentido de tornar o valor de venda dos solos próximo, não digo já igual ao valor de mercado, mas próximo do valor de mercado! E quem quiser comprar, pronto! Tudo bem! Compra! Fica lá. Mas o que paga, dá para o Estado ir comprar ou construir outro fogo! Mas pelo menos a receita gerada com a venda daquela habitação dá para o Estado apoiar outra habitação. Pronto, resolver outra carência. Não faz sentido é que o Estado venda uma habitação e aquilo nem dá para a comparticipação que ele dá depois para construir outra habitação. Isso é que não faz sentido!

Portanto, o próprio IGAPHE propôs à tutela, em termos da actualização do valor de venda dos fogos, e, penso que numa altura que ainda há carências habitacionais, acho que faz todo o sentido que o valor de venda fosse actualizado. Vamos lá ver, a menos que a política do Governo possa ser: - Interessa-me é vender e ficar livre deste património! Pronto, isso é outra solução e ao Governo compete estabelecer, enfim, as linhas políticas. Agora, se o critério não for prioridade na alienação, então, devemos só alienar quando a receita gerada for suficiente para construir ou comprar outra habitação. E, aí, de facto, acho que os valores de venda, então, deveriam ser actualizados tendo em conta os preços praticados no mercado. Pronto, e o arrendatário quer comprar, compra. Não quer comprar, ou muda ou continua lá e paga o preço técnico... no caso das pessoas que têm rendimentos.

Agora, o que se passou ali nas Amendoeiras, é evidente que... pronto, passaram-se 30 anos e tem a ver muito, também, com as vicissitudes de diversos organismos que passaram. Porque, como lhe digo, é evidente que ali os moradores, desde a altura que o próprio Fundo pediu os rendimentos porque queria actualizar as rendas, portanto em 77 ... em 1977, está lá no processo... Depois o Fundo também entra num processo complicado – é ... a sua extinção em 82. Em 82, o Fundo é extinto. Repare, o Fundo é extinto em 82, já nessa altura se previa que o património fosse para as Câmaras Municipais. A Comissão Liquidatária existe até 87, até ser criado o IGAPHE. Está a ver? Toda essa vicissitude conduziu a esta situação!

O próprio IGAPHE quando é criado, a nossa primeira preocupação foi regularizar todo o património porque recebemos muito património que os terrenos ainda não estavam em nome do FFH. Portanto, o IGAPHE, teve de adquirir grande parte dos terrenos aos municípios e, em alguns casos ainda havia expropriações que ainda não estavam pagas e que o IGAPHE teve de pagar para regularizar a situação registral dos terrenos. E, portanto, a nossa primeira preocupação foi regularizar património, registá-lo, constituir propriedades horizontais para depois, então, fazer obras de reabilitação e avançar. Pronto, e todos esses processos demoraram algum tempo.

Portanto, as vicissitudes dos vários organismos que se sucederam, quer dizer o Fundo, depois a extinção do Fundo, a Comissão Liquidatária, depois IGAPHE, entretanto sai o PER, pode ir para a Câmara Municipal, bem... não sei o que hei-de dizer! Tudo isto levou a que aquela situação permanecesse durante estes 30 anos.

Agora, repare. Nós tivemos do património, de que na altura tínhamos 48 mil fogos e o IGAPHE, na altura, mandou cartas genericamente a todos os moradores a pedir os rendimentos exactamente para aplicar a renda social, na altura pronto, mas de acordo com os rendimentos. Houve poucos bairros em que não actualizamos as rendas.

Talvez o número de moradores era inferior...

Não. Quer dizer. Não, temos bairros com muitos mais fogos do que ali Chelas, mas houve poucos bairros... Mesmo em Almada tínhamos fogos actualizados, em Guimarães também eram 1000 e tal fogos e actualizámos. Tínhamos vários bairros que actualizámos as rendas. Pronto! Nalguns casos até houve manifestações. Nessa altura, em 89, também saiu na Imprensa: - IGAPHE actualiza rendas e há 1000%, 2000% de aumento e não sei quê! Também houve várias manifestações dos moradores, etc.

Eu próprio tive vários jornalistas a contactarem comigo: - Então?! Aliás, até em Guimarães, que são 1000 e tal fogos, também houve uma manifestação. Os jornalistas foram lá, uns telefonaram: - Oh Senhor! Então estão para aqui a dizer que há 1000 e tal %!

Ao Jornal disse: - É normal que haja. Mas você já lhe perguntou quanto é que pagava? Quanto é que vai pagar agora e qual é que é o rendimento? Até porque a renda funciona assim: são em função do rendimento das famílias, é uma taxa de esforço. E, ele disse: - Ai é?! Então assim tomara eu também ter uma habitação! Ah! Pois é! Mas é que vocês só vêm a outra parte de 1000%. Repare. Se uma pessoa paga 1 euro e agora passar a pagar 30. Veja lá o aumento percentual. EH! PÁ! UMA BRUTALIDADE! Você acha que uma pessoa que 30 euros para uma pessoa que ganhe 2000 ou 3000, acha que é muito? Eh! Pá! Isso de facto... Pronto! E a coisa acalmou. Porque as pessoas acabaram por ver que não... quer dizer, pronto, que era justo e, acabou, e foram actualizadas.

Tivemos outras manifestações, no Seixal... no Seixal também tivemos manifestações. Quer dizer, acabou por haver poucas situações em que não foram actualizadas. Houve poucas. Pronto, os que ficaram para o fim é que foi mais problemático. Depois aproximaram-se eleições, depois isto, depois não sei quê, depois o Governo mandou parar por causas das eleições... mandou parar e o Instituto... Por isso é que eu digo que é difícil um Instituto público gerir património habitacional. Porque um Instituto Público está sob a tutela do Governo, é sempre muito difícil gerir património habitacional. Porque, repare: se aumenta a renda... Eh! Pá! Há logo – Porque o Estado agora está a aumentar as rendas e não sei quê. Portanto há logo uma série de descontentamento, não é? Se calhar se forem os privados a gerir isso, uma IPSS, se calhar eles até acham bem. Porque acham justo! Agora se for o Estado, tudo o que o Estado pensa, acham que é demais. Portanto, é sempre difícil gerir.

Porque, repare, o IGAPHE quis actualizar por diversas vezes as rendas. Uma vez é porque havia eleições municipais, depois havia as legislativas, depois eram presidenciais, depois não sei quê. Pronto, quer dizer, assim é impossível gerir património, não é?! É impossível! Para gerir património habitacional tem que ser uma entidade que não esteja ligada directamente à tutela política, porque se não, dificilmente consegue actualizar. Quer actualizar, fazem uma manifestação – Pára aí! E depois vou actualizar noutra bairro? Paro naquele e depois vou actualizar noutra? Não faz sentido, não é?

Mas, agora, repare. Mesmo em relação à Fundação, o Estado disse: - Pare! Agora veja se fosse em relação ao IGAPHE. Tinha parado logo, não é? A actualização de renda, não é? Está a ver... Portanto, mesmo assim, com a Fundação, foi o que foi. Agora veja, se fosse o IGAPHE a actualizar a renda... Pronto! Vinha logo e dizia: - Pára isso! Que isso agora não convém, não é?

Portanto, é difícil uma entidade pública gerir habitação social. É muito difícil ... Por isso, é que eu acho que deve ser, tanto quanto possível descentralizado. Porque, repare, há muitos municípios que não querem ficar com a habitação social do IGAPHE. Porquê? Certamente, não querem ter esse ónus. Não querem ter.

Que fim é que isto vai ter?

Eu espero que tenha um bom fim! ((sorrisos)) Pois, mas o problema, repare, o problema tem sido exactamente o problema da gestão dos condomínios.

Repare: - O IGAPHE começou a alienar e é evidente que a partir... isto é curioso! É que muitos querem adquirir as habitações, mas acham que quem continua com as responsabilidades de conservação, continua a ser o IGAPHE! Quer dizer, eles não acham que têm a sua quota-parte para pagar. Como é o IGAPHE, acham que deve ser o IGAPHE a continuar a pagar. O IGAPHE nalguns casos e nos Lóios continuou. Em alguns casos, o IGAPHE conseguiu constituir condomínios, mas não tem sido fácil. A constituição de condomínios têm sido difícil porque eles não querem assumir a gestão do condomínio. Quer dizer, para o IGAPHE, embora em alguns edifícios conseguimos. Nalguns edifícios conseguimos. Conseguimos constituir em vários edifícios e o IGAPHE pagava a sua quota-parte do condomínio. Mas foram, eu direi, para aí 20% de condomínio. Depois, a gestão, de facto, em condomínio é muito mais complicada. Porque, de facto, o IGAPHE não tem possibilidade de estar a gerir em condomínio. Até incentivava que os moradores constituam. Enfim, há o condomínio e constituíam a Administração do condomínio. Pronto, o IGAPHE paga a sua quota-parte, como condómino, não é?

Mas, de facto, isso não tem sido fácil. Porque as pessoas entendem: - Não, eu já paguei tudo. O IGAPHE vendeu, eu já paguei tudo, agora não tenho que pagar mais nada! Acham que não tem que pagar quota do condomínio! Acham que compraram, pagaram tudo! E como isto ainda é do IGAPHE ((sorrisos)), não têm que pagar a quota-parte. Heh, é uma mentalidade que também de ser mudada, não é? Tem de ser mudada...

Será que agora, quando estão a promover o regime de compropriedade, estão a pensar na dificuldade que vai ser gerir no bairro das Amendoeiras?

Eu penso, vamos lá ver, eu penso que eles estejam a pensar! Agora o problema.... Vamos lá ver, até porque isso já toda a gente sabe e há experiência da dificuldade de gerir depois o património em condomínio. Por isso, toda a gente tem essa noção. Só que para ali, eu acho que não há outra solução senão venderem! Porque, repare, eu próprio tive reuniões com Autarcas de Lisboa (como sabe houve aquela manifestação também e a Assembleia Municipal pronunciou-se na altura e etc.) e, eu, estive... contra a alienação, em termos de política geral contra a alienação, Eh Pá! Mas, se calhar naquele caso, para resolver, é melhor vender! Quer dizer, depois vai-se para a situação pontual. Quer dizer, deixa de valer a política geral – que é de não alienação – para depois há um caso particular de uns que têm mais poder reivindicativo e, então, neste caso já é de vender! Portanto, pronto! São situações excepcionais! Não posso dizer que caia na regra geral, porque não cai, não é? Porque, vamos lá ver. As pessoas estão cientes da dificuldade de gerir em condomínio, e é complicado. Agora, como a política que está definida em termos de Porta 65, é a contratualização com entidades exteriores... Enfim, já poderá permitir que haja entidades externas, enfim outras entidades – IPSS, ou outras colectividades, ou Cooperativas – possam gerir aquele património e aí, de facto, e aí já possam... pronto, a contratualização com um bairro específico, e, aí já possam ter uma proximidade e implementar a gestão de condomínio, coisa que o IGAPHE não tinha possibilidade... Quer dizer, com o património disperso por toda o país, era impensável.

Com a contratualização por bairro, etc. poderá aí, de facto, já imprimir uma gestão melhor, não é? Espero que sim... espero que sim... espero que haja entidades! É evidente é que é preciso que haja entidades no mercado para gerir esses bairros.

Acha que agora vão existir entidades? Quer dizer a solução agora é alienar ...

Mas não vai alienar tudo. As pessoas não vão todas comprar Embora os moradores me tenham dito: - PARA AÍ 900 COMPRAM! Tenho algumas dúvidas, não é? Portanto nem todos vão comprar e portanto vai ter que ficar mesmo em condomínio.

Agora, eu penso que o IHRU, vamos lá ver, eu acho que o IHRU em termos de contratualização e de acordo com o figurino desenhado em termos legais, pode eventualmente conseguir parceiros para gerir aquele património, porque, enfim, directamente, o IHRU também não tem capacidade para isso ... Mas pode contratualizar com outras entidades que possam gerir aquele património. Portanto, constituir a administração dos condomínios e esperar que aquilo melhore... Isso poderá, poderá conseguir! Pronto.

Agora, como é evidente, é sempre difícil gerir em condomínio... É muito complicado... Aliás foi um dos problemas que o IGAPHE teve. Praticamente ia começar com alienação, foi depois ficar em condomínio e depois temos mais que precisavam de obras de conservação agora e que o IGAPHE queria avançar, mas as pessoas não queriam contribuir porque acham que já pagaram tudo e agora

não querem contribuir, depois, quer dizer, é um processo muito complicado estes condomínios. Mas, a partir do momento em que o Estado resolveu vender, não havia outra possibilidade!

Devo dizer que houve uma altura em que por exemplo a Secretária de Estado era a Dr.^a Leonor Coutinho e a alienação também deixou de ser uma prioridade. Aliás, o próprio IGAPHE tinha a orientação em termos de só alienar os fogos naqueles casos em que o IGAPHE já tivesse menos de 50% no condomínio. Portanto que estivessem em minoria e portanto que fossem as pessoas a administrar e o IGAPHE seria condómino. Nos outros casos, não haver alienação. Portanto, não alienávamos as casas, portanto deixou de facto ser uma prioridade a alienação.

Pronto, mas isso depende de facto da política, e, neste momento, também como eu digo, não é prioritária a parte da alienação. Mas, acho, que mesmo não sendo prioritária a parte da alienação, eu acho, que naquele caso - há sempre casos particulares, excepcionais ((sorrisos)) Portanto, vamos lá ver, se não tinha as mesmas manifestações que teve a Fundação. Portanto, o IHRU, se não vender tem as mesmas manifestações, como é evidente. Porque, ali, não é só um problema de diálogo. Se a gente dissesse que é só um problema de diálogo e vamos concertar aqui as posições, resolve, pronto, querem actualizar as rendas – não é em 5 anos, é em 6, 7, 8 anos – chegávamos a um acordo! Agora quando a complementa? (1.59)é: - ou compra ou há reivindicação – aí não há saída possível! Portanto, a partir do momento que lhes é dada a expectativa de poderem comprar as casas, não há retrocesso, não há hipótese nenhuma. Quer dizer, eu penso que agora o IHRU a única hipótese que tem, é mesmo alienar a quem quiser comprar.

Agora se há um regresso, e há um regresso para o Estado e o Estado agora não vende, vai continuar a haver manifestações. Então mas... e continuam a não querer vender? Não, quer dizer, é complicado. Penso que ali, a única saída é essa, embora com os efeitos negativos em termos da gestão do condomínio, como é evidente.

Diz que não acredita que os 900 vão comprar. Os outros em que regime vão ficar?

Isso eu penso que terão de aplicar o regime da renda apoiada, mas isso é normal.

Também se pode pensar que a camada que fica é aquela com rendimentos mais baixos, também não vai sofrer muita alteração...

Não, porque aí em termos da renda apoiada também não.... E os que têm rendimentos mais altos acabam por comprar. Portanto acaba, se calhar, por resolver a situação pacificamente.

Agora, de facto, é muito complicado. Vamos lá ver, o problema que o IGAPHE sempre teve, porque nós temos que ter em conta que isto não é a gestão de um património normal. Portanto, se fosse só a gestão patrimonial, como qualquer senhorio que gere, seria fácil! Aqui são questões sociais e essa é que é a dificuldade da gestão deste património. Tem a ver com as questões sociais, porque a gestão patrimonial em si... Pronto, o IGAPHE teria de fazer as obras de conservação, etc. Mas aí nem tinha grandes problemas. O problema é fazer a gestão social, essa é que é complicada. Porque é uma

gestão que obriga a ter recursos humanos suficientes, coisa que o IGAPHE não tinha. Tinha que ter pessoas novas no bairro, etc., isso de facto é uma gestão complexa.

A parte da gestão social é, de facto, complexa. Há diversos problemas. Com a construção massiva, de facto, criaram-se alguns bairros que de facto são quase guetos. Porque, repare, a zona de Chelas, até do ponto de vista urbanístico, nem era muito mau. Só que depois houve ali uma concentração muito grande de pessoas carenciadas. Quer dizer, se a gente dissesse que o único problema é a pessoa não ter habitação, pronto, era uma questão que se tinha resolvido ali. Mas, não. É que são os problemas sociais. Esse é que é o problema! Esse é que é o grande problema! Porque, repare, mesmo o IGAPHE em termos da gestão patrimonial, os recursos financeiros que gasta com obras é muito superior a qualquer senhorio, que tem um património normal! É um património que está sujeito a uma degradação muito maior! O IGAPHE chegava a fazer arranjos exteriores e no dia seguinte estava tudo partido, etc.

Portanto, há um, quer dizer, o investimento é muito superior ao que gasta qualquer senhorio em património, porque de facto a degradação é muito maior! E, portanto, é essa inversão que é necessário fazer e para isso é preciso ter pessoal lá. Portanto, pessoas, técnicas a trabalhar com a população etc. Isso... aliás, foi uma das coisas que quando nós criámos o PER pretendíamos de facto alterar, porque o problema do FFH é que ao fazer os bairros, construía e só depois é que passava ao concurso de atribuição das habitações. Portanto, não sabia quem é que ia para lá! Atribuía! Atribuía e as pessoas iam para lá, à molhada, não é?! Nós, exactamente com o PER tínhamos delineado, e, por isso, tínhamos previsto o tal programa PER que previa com a celebração de protocolos com os Municípios, devia celebrar em simultâneo um protocolo com a Segurança Social para acompanhamento das famílias, até ao realojamento.

Portanto, devia haver um trabalho prévio com essas famílias! Elas iam até acompanhando a construção do bairro, sabiam para onde iam, etc. Aí havia um acompanhamento prévio para que quando essas famílias fossem morar para esses bairros, terem as condições de comportamento, etc. Pronto, um modo de vida diferente, etc.

Mesmo assim, nalguns casos conseguiu-se, noutros, pronto, houve autarquias que funcionaram bem, outras.... é como em tudo... uns funcionam bem e outros não. Mas aí havia a possibilidade, porque já sabíamos quem é que eram as famílias, previamente, e como ainda se ia construir e tal, permitia trabalhar as famílias antes do realojamento e prepará-las para o realojamento. Nos bairros do FFH isso não era possível. O FFH construía e depois é que atribuía. Fazia concursos públicos, atribuía, portanto era mais complicado.

De facto criaram-se situações, como Chelas. De facto, são autênticos guetos! É difícil! Porque o normal, de facto, seria haver uma mistura de população! Embora haja ali muito fogo de cooperativas de habitação, mas, mesmo as cooperativas já surgiram depois. Devia ter havido ali uma mistura de segmentos como houve em Olivais e noutras zonas que fizeram uma convivência pacífica, não é? De

facto, ali, como em outros sítios, acabou por haver uma concentração, ali como em outros sítios. O bairro da Boavista é a mesma coisa. Quer dizer, houve, de facto, concentrações muito grandes de famílias carenciadas. E, de facto, o único problema não é não terem habitação, têm outros problemas, e, têm os sociais e esses é que são complexos.

1.3. ENT3

A Sr.^a acompanhou todo este processo de implementação, relativamente ao bairro das Amendoeiras. Quer contar-nos a história deste bairro...

Com certeza. Eu penso que, como toda a gente sabe, aquele bairro, toda a zona de Chelas entrou naquele chamado Plano de Urbanização de Chelas, que se seguiu ao Plano de Urbanização de Olivais, que começou a partir de 33 com aquele estado de apoio à população carente e média população. Verificou que havia muita pressão sobre a cidade de Lisboa e foi na altura que se resolveu, Duarte Pacheco, fazer aquele levantamento de todos os terrenos que havia à volta de Lisboa e fazer a expropriação para os planos. Isso foi no âmbito desse plano de urbanização de Chelas.

Os projectos foram feitos no âmbito do Gabinete de Habitação que estava ligado à Câmara Municipal de Lisboa, no sentido de todos os serviços públicos terem uma bolsa de terrenos, nos quais pudessem fazer a chamada habitação social.

Com a vinda do 25 de Abril tivemos a ocupação, em 75, daquelas casas ilegalmente. Havendo fila para todos os prédios que herdámos, nós – na altura FFH – já estavam feitas as filas de atribuição das famílias. Portanto, havia famílias em lista de espera para serem atribuídas as casas. Foram ocupadas ilegalmente, por aqueles moradores que neste momento lá residem.

O MFA foi, pronto, uma das forças que na altura tentava regular essas situações. Houve várias reuniões com o MFA e termina com uma ordem de legalização das famílias que tinham ocupado aqueles fogos com a denominação, segundo os estudos que fiz e os documentos que tenho, da chamada renda-fixa que as pessoas tanto invocam, uma vez que se se aplicasse a portaria, a portaria era clara e a partir de certos rendimentos, eram completamente impossível legalizar certas famílias. Portanto, muita da parte da renda-fixa que ali ficou, foi porque havia famílias fora desses rendimentos de acesso à chamada habitação social da altura. E acabou por se fazer renda-fixa por tipologia e não por rendimentos.

As pessoas... mantiveram-se nas habitações. O FFH, na altura, herdou esses edifícios. Como estavam construídos outros, acabou por pagar a parte do terreno que cabia para ter os edifícios registados e manteve o bairro sempre dividido naquelas duas zonas diferentes: - A Zona I, onde nunca se procedeu à alienação, até porque tinha a chamada renda-fixa e nunca se chegou a fazer actualizações. A Zona N2, que foi uma zona que teve outro tipo de desenvolvimento e acabou por se alienar e separou-se completamente desta.

Com a extinção do FFH, veio o IGAPHE em que cujo objectivo não era fomentar a construção de habitação, mas o contrário. Era o Estado, a pouco a pouco ceder aos particulares ou às Câmaras. Até podia ser à (...?) local para haver uma proximidade maior entre a população e quem tomava conta da gestão dos bairros. Portanto, começou primeiro por alienar aos próprios, era esse o objectivo. No

momento em que se começou a ver que também havia compras da alienação aos próprios, porque as famílias acabavam por adquirir, mas depois não tem capacidade para manter os edifícios. O (...?), já no âmbito do IGAPHE, começou a tratar-se da passagem para as Câmaras que podiam fazer uma gestão mais próxima.

Aqui em relação ao bairro das Amendoeiras, não foi nessa primeira fase que foi passada. A Câmara Municipal de Lisboa na altura já tinha património, já tinha muito património e nunca se pegou na Câmara de Lisboa. Nunca manifestou intenção no tempo inicial do IGAPHE e das primeiras transferências que se fizeram. Só se começou a negociar, a abrir as Amendoeiras quando ficou definido que o IGAPHE iria ser extinto. Já havia uma definição clara de extinção do IGAPHE por mudança de política de habitação, a tentativa de o Estado Central se desligar desta área de habitação social passando para a (parte local...?) Portanto, só na parte final quando há uma ordem de extinção do IGAPHE é que a Câmara de Lisboa, portanto o bairro das Amendoeiras, entra o processo de transferência do património.

Portanto, na altura da ordem de extinção do património, a orientação que o IGAPHE teve foi contactar todas as Câmaras, uma a uma, propor a transferência do património. Essa volta a Portugal inteira foi feita e a Câmara de Lisboa foi uma das que foi contactada e que manifestou interesse em receber o património. Nomeadamente chegaram-se a pedir certidões de todos os fogos para se passar o património para a Câmara. A Assembleia Municipal acaba por chumbar a transferência, portanto, do património e foi um dos concelhos em que não se fez a transferência do património para as Câmaras.

Uma vez que da parte da política central se continuava a pretender que o IGAPHE se desligasse da gestão de todo o património, houve orientações que todos aqueles concelhos em que a transferência do património não tivesse sido possível para as Câmaras Municipais por desinteresse das próprias Câmaras, o IGAPHE contacta-se IPSS's, Cooperativas, outro tipo de associações sem fins lucrativos, no fim de contas, para ver da hipótese de quererem gerir este património concelho a concelho. Nesse sentido, foi aberto, foram comunicados, postos anúncios sobre os concelhos que o IGAPHE pretendia transferir e entregar a título gratuito o património, um dos quais, Lisboa.

O processo foi divulgado pelos meios de comunicação social, foi alvo de anúncios. Houve vários concorrentes, foram analisadas as propostas segundo padrões bem definidos num despacho que se fez questão de publicar (...?) os critérios para a atribuição e a Fundação foi uma das entidades que concorreram e que foram admitidas a concurso - porque algumas não tinham as condições - e a que foi avaliada pela Comissão como tendo mais condições para receber o património.

Portanto, o processo decorreu. A transferência do património foi feita. A Fundação sempre disse claramente, e disse no próprio concurso, que pretendia realmente manter uma política de social habitação pelo que não pretendia alienar nenhum dos fogos transferidos. Porque havendo carências habitacionais em Lisboa enormes, havendo listas de espera para a habitação social, considerava que não se devia alienar património e que se devia manter o património para as famílias que deles

realmente necessitavam, saindo desse património as famílias que considerassem que tinham condições de compra, indo comprar ao mercado livre.

Simultaneamente nunca tinha havido actualização de rendas. Desde 1993 que está publicada a legislação que permite a actualização das rendas das habitações sociais, de acordo com certas regras definidas no Decreto-Lei 166. A Fundação recebe o património em Fevereiro e começa a fazer um levantamento das situações, visando a actualização da renda prevista no Decreto-Lei 166. Competia ao IGAPHE acompanhar, porque no âmbito do processo de transferência não era só transferir o património, como competia ao IGAPHE ou a quem o viesse suceder.

Portanto, a Fundação começou a seguir tudo o que está estipulado no Decreto-Lei 166... E, competia ao IGAPHE, no âmbito do processo de transferência, no caso da transferência, não para Autarquias mas para Instituições, fazer o acompanhamento da gestão que essas instituições estavam a fazer ao património. Portanto, verificámos que foram cumpridas todas as condições estipuladas no Decreto-Lei 166, tudo o que definia o artigo 11 para que fosse feita a mudança da renda social para renda apoiada, e, essa renda começou a ser cobrada a partir de Janeiro de 2006, criando instabilidade no bairro. Porque, pronto, eram rendas de 30 anos. As pessoas estavam realmente habituadas a pagar valores muito baixos e acabaram por não aceitar, no fim de contas, pagar aquilo que os seus rendimentos permitiam. E, aí, começou um movimento de contestação à Fundação, que acabou por tomar - quanto a mim - proporções mais políticas, do que sociais e económicas.

As pessoas começaram por contestar. Do lado da Fundação, às primeiras contestações -daquilo que eu conheço - do aumento muito repentino da renda, houve uma abertura, pelo menos nos contactos que houve entre o IGAPHE e a Fundação - no sentido de poder ser um aumento gradual. Foi aceite perfeitamente pela Fundação. Apesar do diploma não estipular, a própria Fundação à partida não aplicou a renda total – aplicou 70% da renda que poderia ter aplicado, porque sentiu que realmente esse aumento era muito elevado. Manifestou sempre abertura para que esse escalonamento até fosse feito de forma diferente. Por aquilo que me lembro, chegou a ser acordado entre a direcção do IGAPHE e a direcção da Fundação um primeiro escalonamento que andaria aí por volta dos 5 anos.

As coisas tomaram outras proporções. Para além das providências cautelares que as pessoas podem perfeitamente instituir quando querem, desde que os seus direitos não sejam lesados, começou a haver movimentação política no bairro e calhou a acertar, com as ... no fim de contas, com as eleições autárquicas. É uma zona muito populacional, muito importante para as eleições e verificou-se que começou a haver movimentação política.

Para além da parte de defesa dos direitos, começou a preponderar a parte política da questão. Por orientação da Assembleia da República, o Governo... acabou por ser definida a devolução do património, que tinha sido transferido para a Fundação, de novo para o Estado. Já não para o IGAPHE, uma vez que o IGAPHE estava extinto ou em vias de extinção, mas para o novo organismo que tinha sido criado para a gestão da política de habitação – que era o IHRU.

As negociações já foram todas feitas no âmbito do IHRU, e, essa parte eu não acompanhei. Apesar de ainda ter havido uma tentativa de uma alteração unilateral do Auto, ainda antes dessa ordem de regressão do património, em que chegámos, já havia praticamente acordo com a Fundação das alterações que o Estado, no fim de contas, pretendia fazer em relação à política de habitação, da gestão do património que estava a ser feita, tirando uma das partes que a Fundação queria levar até ao fim: – que era não fazer a alienação do património, porque não queria alienar aquele património e queria mantê-lo sempre virado para a gestão da habitação social.

Portanto, acabou por se fazer a reversão. Neste momento o património está, foi transferido para o IHRU. Começou a haver negociações com uma dita Comissão de Moradores que vários moradores não reconhecem, não elegeram, não se sentem representados por ela! Mas, começou a haver negociações entre o IHRU e essa Comissão de Moradores que levaram a que fosse definido que o bairro das Amendoeiras, até contrariamente às orientações de política geral, iriam ser alienados contra todo o outro património social, cuja definição é a não alienação. Penso que terminaram essas negociações, com a definição de que as habitações iriam ser vendidas, no âmbito do Decreto-Lei 141, com algumas condicionantes, nomeadamente, quem quisesse comprar ter que assumir à partida o encargo com as partes comuns das obras de reabilitação dos edifícios que irão ser feitos, dando uma procuração ao IHRU para fazer essas obras no seu conjunto, havendo restrições a nível da venda. Elas só podem ser feitas ao arrendatário ou ao cônjuge. Não pode ser feito a membros do agregado familiar que convivam e haver um contrato de promessa de compra e venda que antecederá sempre a escritura, sendo a escritura só feita no momento em que se iniciarem as obras bloco a bloco.

Portanto, foi assinado esse acordo. As pessoas vão começar a receber as cartas. Quem quiser adquirir nessas condições, poderá adquirir. Quem não quiser adquirir, será aplicada a renda apoiada – como a Fundação a aplicou – apenas com um escalonamento, pensa-se que a 5 anos, como já tinha sido acordado com a Fundação, no caso da Fundação ter continuado com o património.

Ao longo dos anos, parece que houve várias orientações estratégicas na política de habitação relativamente ao bairro. E, pelo que diz, a alienação... Eu penso que foi o corolário de toda esta situação que se criou e já não tinha retorno...

Eu penso que o objectivo claro do FFH era a produção de habitação, claramente para famílias de baixos rendimentos, tentando diminuir a pressão social que havia à volta dos grandes centros. O IGAPHE é criado num sentido completamente diferente, e os próprios objectivos que o definem, que é exactamente o contrário. É a construção de habitação; tem os encargos que tem. A manutenção de grandes empreendimentos de habitação social, tem os encargos assim inerentes. Porque, por alguma razão, acaba por haver sempre uma diferença entre aquilo a que será, aquilo que se chama actualmente o preço técnico – que é o valor da casa e valor da renda que as pessoas pagam, quer se esconda, quer não se esconda – é um subsídio! E é um subsídio que multiplicado por muitos fogos é um encargo muito elevado para a Administração e houve com a criação do IGAPHE, penso eu, um

aligeirar. O objectivo era aligeirar-se esse peso, que, no fim de contas, era o subsídio à habitação e todos os cargos inerentes. Porque não é o edifício em si! Porque que se começa a sentir... apesar de inicialmente se constrói o edifício, depois começa-se a sentir as carências sociais. É preciso as infra-estruturas para essa população e foi um bocado o aligeirar. Era o vender para primeiro cobrir a dívida da construção, porque ainda era muito elevada e depois a dívida da gestão.

Neste momento, com o IHRU, penso que o objectivo é diferente. Portanto, independentemente de ter transferido, é começar a tentar fazer uma política geral de habitação, incluindo-se não só a habitação social, como tentar dinamizar outras situações privadas como o arrendamento privado em si, e, tentar-se, uma vez que o PER não resultou plenamente na erradicação de barracas. Mesmo que se erradiquem as barracas, as necessidades de habitação continuam! Porque pior que as barracas, quanto a mim, é a sobreocupação dos edifícios. Porque as barracas viam-se, e a sobreocupação não se vê! O que levanta, no momento, muitos mais conflitos e muitos mais encargos posteriormente.

Neste momento, o IHRU tem um objectivo, vá lá, misto. Não misto entre o FFH e o IGAPHE, porque não há produção para isso, nem haverá! Penso que poderá haver, e, penso que, os restantes objectivos é captar fogos que neste momento estejam livres no mercado e cujos senhorios não arrendam por falta de segurança, por medo de quando precisarem fazer um despejo as coisas demorarem muito tempo, criando uma bolsa, que se está a definir aqui, em que os privados e o sector público pode vir pôr os fogos devolutos. O IHRU acaba por ser um intermediário em todo este sistema, dando como garantias, o quê? – Uma rentabilidade inferior a que as pessoas queriam no mercado, mas dando um conjunto de segurança que é: entregar as casas nas condições em que elas foram entregues e no momento em que for definido.

Para esse ponto está-se a tentar obter o despejo administrativo, sem o qual, também, não se pode avançar para problemas desses, mas seria um bocado captar todo o património que está devoluto, promover a reabilitação dele, e, o IHRU não ser o investidor, mas a força que vai tentar que seja reabilitar esse património, e que esse património volte a entrar no mercado de habitação, especialmente para arrendamento que é o sector que está em maior crise.

Em relação à alienação do próprio património, neste momento, está posto fora de causa. Tirando as Amendoeiras, porque havia pronto... compromissos do passado...

No bairro das Amendoeiras, eu penso, que o que se vai obter não é aquilo que se espera... Pronto! É aquilo que se espera. Mas, neste momento, eu penso que nas Amendoeiras não há um objectivo. Há, no fim de contas, um cumprir de compromissos que foram mais ou menos assumidos formalmente ou informalmente, no sentido de, pronto, alienar-se a quem se prometeu alienar e depois manter a gestão do resto do património em boas condições.

Relativamente aos meios...

A nível do FFH, eu penso, que os meios financeiros foram todos os que foram necessários na altura e por isso a razão de, pronto, neste momento, ainda haver um grande défice em relação aos compromissos assumidos pelo FFH Porque, finalmente, foi uma construção... Pronto, porque é necessário! No retorno das ex-colónias, houve, no fim de contas, o tentar realojar todas as pessoas que estavam, principalmente nas estruturas industriais, muito mal alojadas. Com o 25 de Abril, na tentativa de se dar realmente condições às pessoas que não o tinham, e, portanto, houve a construção, primeiro em massa, para essas famílias e, depois, com o retorno das ex-colónias houve a tentativa de realojamento de todas as pessoas que vieram com a construção pré-fabricadas, ou ligeira-pesada para que rapidamente se conseguisse (....?) os encargos inerentes, nomeadamente a ter se instalado bairros em sítios onde não tinham as mínimas condições para ter os bairros instalados e, portanto, bastou os encargos financeiros para se dar as mínimas condições a esses bairros.

O FFH realmente a nível financeiro e a nível técnico, penso que esteve muito bem cotado. O IGAPHE, inicialmente herdando, no fim de contas, os recursos humanos do FFH, de parte do FFH. Começou por estar bem dotado -não de meios financeiros, porque não precisava, porque neste momento é a alienação e não a construção – mas, tecnicamente, ficou bem dotado. Só que as pessoas realmente tinham concorrido para desenvolver o FFH que era para a construção. Não estavam vocacionadas ou, portanto, não pretendiam, no fim de contas, ver a alienação no fim de contas e pouco a pouco foram abandonando.

A nível financeiro, pronto, não era necessário porque pretendia ser a alienação. Para além do Instituto que tem como objectivo alienar o património, não está demasiadamente vocacionado para fazer a manutenção e a gestão desse património. Há-de entender que alguém que está para vender... pronto, não terá, no fim de contas, aquela política de gestão. E, eu penso que foi daí que veio o problema todo em relação aos bairros sociais. (...?)

Em relação ao IHRU, o que se espera é a dinamização do mercado de arrendamento, pronto, haver uma política integrada de habitação. Mas, neste momento, sendo o IHRU a fusão de três organismos com funções muito diferentes. O INH era uma Instituição financeira e tinha algum impacto na política de habitação, mas muito inferior ao que tem agora o IGAPHE. O IHRU com a vinda do IGAPHE tinha, no fim de contas, a gestão do património e gente da Direcção dos Monumentos Nacionais, que, tem a seu cargo a gestão de um património que não tem nada a ver com o de habitação social. Neste momento, portanto, ainda estamos em fase de implementação e, no fim de contas, o que estamos a aguardar é que todas as medidas, não só legislativas, como dos estudos, comecem a dar os seus resultados. Por enquanto, enquanto não houver a nova lei do arrendamento social, enquanto ... praticamente saiu a bolsa jovem, todas as outras 3 bolsas - ainda não saíram... ainda estão em estudo – portanto, impactos directos na política de habitação... ainda não é possível obter...

Mecanismos de monitorização externos....penso que poucos houve. Internamente.... eu penso que não houve monitorização... neste caso! Eu penso que isto andou um bocadinho por impulsos. E, em vez de haver acções em relação a essa política, houve um bocado REACÇÃO às situações que iam aparecendo. Portanto, no fim de contas, nós acabámos sempre por REAGIR e não por actuar em relação à política.

A partir do momento da transferência em que se pretendia realmente, pronto, passar a gestão desse património para Instituições que poderiam estar mais vocacionadas especialmente para a gestão, e ficarmos nós, no fim de contas, a monitorizar a actuação dessa Instituição que até aí estava a ser feita pelo IGAPHE, daí para a frente eu penso que foi um bocado REACÇÃO e não tanto acção.

Portanto, neste momento, qual é o impacto que todas as decisões vão ter no bairro? Eu penso que ainda é muito cedo. Vamos ver agora o que é que se vai passar, vamos ver agora qual é que é a percentagem de venda, qual é que é a percentagem do arrendamento, ver qual é que vai ser a forma de coabitação do mesmo prédio – no fim de contas, de condóminos e arrendatários, porque começam a ter posições diferentes. Os vizinhos que sempre se habituaram a ser ambos arrendatários... não sei qual é que é a solução que vamos ter... E, vamos começar a ter pessoas que nunca se habituaram a ter encargos com a habitação para além da renda, a terem que os assumir... E, a terem que assumir encargos, que eu não sei se, neste momento, alguns que ao adquirir a habitação sabem quais são os valores que esses encargos vão assumir. Eu penso que a partir de agora, é que vamos ter que começar a monitorizar todas as situações, porque até ao momento tem sido mais REACÇÃO do que actuação.

Neste momento, eu penso que está tudo muito dependente do tal Plano Estratégico de Habitação que está a ser feito por 3 equipas técnicas, cujo primeiro estudo já foi apresentado às Câmaras e foi agora apresentado a quase todos os parceiros sociais. Fizemos, no fim de contas, um diagnóstico da situação. No fim de contas, ... quais as situações todas e a evolução toda do sector da habitação e a situação que se aguarda agora de passar a estudo a plano estratégico, que finalmente venha a definir métodos e objectivos para o sector da habitação. Mas, como sabe, neste momento, ainda está em estudo, e, enquanto não houver, no fim de contas, uma validação pela parte do Secretário de Estado e do Ministro, não terá os efeitos que estamos a aguardar.

Portanto, as definições, penso que virão daí. Por enquanto, claramente, a definição de quais são as metas a atingir, não estão. Temos as linhas de actuação definidas, mas ainda não metas definidas.

E nesta história de 30 anos...

Nesta história de 30 anos, eu penso que o sector da habitação é um sector que reage muito à situação económica. Planos em si... dizer que houve objectivos traçados, metas definidas e tentativa de cumprimento dessas metas... houve na fase do FFH. Daí para a frente, com a criação do IGAPHE, penso que (foi ...?) um bocado a definição das linhas, mas não claramente objectivos quantificados. Porque acaba por ser um bocado a reacção à evolução económica que o sector da habitação é

sempre aquele sector que vai REAGINDO. Como definição de política em si, para além da fase inicial, penso que não tem havido.

Durante estes 30 anos os organismos do Estado tiveram uma estratégia de comunicação com os moradores...

A primeira, como sabe, foi na altura de 1975, em que a estratégia de comunicação não era muito clara, nomeadamente a situação das rendas foi obtida depois de fecharem o Secretário de Estado até às 4 da manhã no local, e não saía de lá sem estarem definidas. Portanto, como vê, a estratégia numa situação dessas fica ((sorrisos)) um bocado debilitada. A partir da legalização, portanto houve uma actuação, o bairro das Amendoeiras entrou numa situação de gestão corrente e normal. Não tão normal como seria de esperar, porque ao definir esse tipo de rendas, com a evolução, no fim de contas, não houve uma adaptação desse tipo de rendas, porque não eram bem rendas ao abrigo da portaria 288. Houve toda aquela indefinição em relação à forma de actualização dessas rendas – que não se fez! – e acabou por haver uma relação com esses moradores normal entre aspas, mas sempre com a manutenção dessas rendas praticamente imutáveis. O resto da gestão do bairro, foi feita com uma gestão corrente. Portanto havia as obras de manutenção, DEVERIA haver as obras de manutenção de 8 ou de 10 em 10 anos, que praticamente ali no bairro das Amendoeiras não se chegaram a fazer. Começaram-se pelos outros bairros, porque não havia capacidade no tempo do IGAPHE. O FFH já não apanhou essa parte, praticamente só construiu. Depois começou a haver a relação com as Amendoeiras ... a partir do momento da transferência do património, também acaba por ser mais uma REACÇÃO do que uma acção.

Eu penso que o bairro começou mal! E, da forma como começou – diferente dos outros. Se houvesse, nunca houve, também o IGAPHE nunca esteve dotado de meios humanos que permitisse uma gestão correcta dos bairros. Realmente, o pessoal que estava disponível era para recorrer às maiores urgências e as Amendoeiras, apesar de ter grandes edifícios - porque a maior parte deles são edifícios bastante elevados - por isso mesmo acabaram por não ter um acompanhamento que deveriam ter. Eu penso que a degradação social dentro dos edifícios foi muito grande e nunca houve um acompanhamento directo, muito directo das Instituições com esses bairros. A GESTÃO social do bairro nunca existiu. Basta dizer-lhe que no IGAPHE chegou a haver -pelo menos na zona de Lisboa - um técnico de serviço social para a gestão social, entre aspas, de quase 20 mil casas, o que é impossível!

Portanto, como vê, nós não actuamos. Nós reagimos às situações e reagimos aquelas que são mais urgentes.

Depois, normalmente, dentro das disponibilidades havia as propostas dentro da capacidade de solução dos problemas. Portanto, normalmente aqueles que caiam nos problemas tipificados com a solução mais ou menos definida, seriam sempre muito mais fáceis quando há falta de recursos humanos, porque caiem naquelas situações tipificadas e até pessoal indiscriminado consegue

resolver. Todos os problemas que não caem dentro dos tipificados, que normalmente realmente são os problemas, para esses é que é preciso realmente outro tipo de recursos - porque enquanto uma pessoa pega em 10 problemas tipificados, os resolve numa hora, todo o acompanhamento dessas situações sociais – que são muito mais graves, que demoram muito mais tempo e a degradação ocorreu exactamente porque não havia capacidade de resposta para essas situações especiais que normalmente prejudicam muito mais a gestão do bairro, do que aquelas que se conseguem mais ou menos tipificar.

Portanto, acabámos por rever nas Amendoeiras situações de famílias que neste momento estão a pagar uma renda muito baixa e não precisam da casa e que estão reformados e estão nas terras de origem e têm aqui um sítio barato quando precisam de vir ao médico. Temos pessoas mal alojadas. Pessoas que estão a ver as casas desocupadas ao lado e que estão sobreocupadas, e, acabou por se agudizar situações realmente sociais que acabam por arranjar conflitos de vizinhança e não permitir uma boa vivência nos prédios por falta de acompanhamento dessas situações e falta de capacidade. Não só de acompanhamento dos Institutos Públicos como da relação com outras entidades que deveriam ter importância nessa área, como a Segurança Social, que nunca se conseguiu obter uma relação privilegiada, mesmo detectando nós uma situação que está para lá da situação habitacional – porque muitas famílias não é uma questão de dinheiro, é uma questão de desorganização, é uma questão social – nunca se conseguiu fazer uma relação entre Instituições que permitisse, no fim de contas, abordar essas famílias nas várias valências que eram necessárias.

Portanto, resolve-se o problema da habitação, esconde-se aquela família dentro da casa e isso vai criando um mau estar no prédio que nós não conseguimos ultrapassar.

Mas, nestes 30 anos, acabava por acontecer várias vezes situações que acabariam por ter implicação na avaliação da implementação

Já havia muitas queixas, antes da vivência do bairro e da situação, sobre a manutenção do edificado. Já havia muitas em relação ao 232, que é um prédio que não está na área das Amendoeiras. É um prédio que, pronto, tinha vários problemas e que as pessoas se movimentaram. Realmente, edifícios com sobreocupação muitos deles, com falta de manutenção e com algumas famílias que utilizavam indevidamente os equipamentos, degradaram-se fisicamente no aspecto construtivo. Penso que foi daí que se teve a noção que um Instituto não teria a capacidade necessária de gestão e que levou a que se tentasse, primeiro, uma actuação - que Lisboa não é o caso, porque a distância do Instituto a Chelas é a mesma que seria da Câmara para uma Instituição - que se tentasse uma gestão MAIS próxima de tudo o que era equipamento social exactamente porque, primeiro, a actuação é muito mais rápida, depois o conhecimento das situações é muito mais pormenorizado e a facilidade de ligação com todas as Instituições seria muito fácil. Penso que foi daí a ideia exactamente que um serviço central a fazer gestão habitacional com todos os problemas que essas famílias trazem desde o Minho ao Algarve, não permitiu uma gestão capaz. Era impossível, até porque as deslocações... a

distância é enorme, o conhecimento das situações acaba por se diluir e a relação mesmo de cariz institucional que se consegue em zonas relativamente pequenas mobilizar, deixava-se desmobilizar porque era um serviço central a contactar com serviços locais que estavam a muitos quilómetros de distância.

Penso que foi essa, exactamente à medida que se foi vendo como é que se conseguia gerir ou não gerir este património que se criou a noção que era necessário, no fim de contas, aproximar a gestão das populações – passando primeiro para as Câmaras – e, depois, não havendo condições, passando para IPSS que fizessem exactamente essa gestão mais integrada e mais próxima.

No entretanto, também toda a gente não tinha dúvidas que o sistema de rendas que estava a ser aplicado era completamente incapaz - sendo passado para Instituições ou para Câmaras - não se podia manter, uma vez que a rentabilidade que se obtinha das rendas não chegava de maneira nenhuma para manter o edificado. Portanto, a partir de 1993 era possível aplicar a renda apoiada, por decisões políticas a nível central ela nunca foi aplicada, mas havia noção e há noção de que no património que herdámos isso não se pode manter. Por um lado, porque não se justifica que famílias estejam a ser subsidiadas e não necessitem disso e, que outras, que precisem de ser realojadas continuem sem realojamento. Pronto, todavia vamos neste momento arranjar mobilidade, e é outro eixo, penso eu, da política de habitação agora. Que as pessoas percebam que a habitação social é um volante de um automóvel, é um hospital. Enquanto é necessária, a família está, entre aspas, hospitalizada. A família arranja condições económicas, não necessita de estar, portanto, teremos que criar nas pessoas a ideia de que isto não é uma casa para toda a vida e para os herdeiros. É exactamente um volante de habitação para apoio a famílias em situações económicas especiais.

Há pouco falava que as rendas não foram actualizadas por razões políticas...

Imenso. Repare que as Amendoeiras é o paradigma de uma situação política e não social, nem habitacional. Nomeadamente, toda esta situação que se passou que levou a que a Assembleia da República acabasse por poder utilizar tempo para se sobraçar sobre um tema que eu julgo que não teria, não é dignidade, mas não teria dimensão para os problemas que existem no país para que a própria Assembleia perdesse tempo com um tipo de problemas que se estavam ali a levantar, e, que poderiam ser perfeitamente definidos a nível da Instituição em si, seja o IGAPHE, seja actualmente o IHRU. Realmente, eu penso que o bairro das Amendoeiras foi o paradigma do que os media podem fazer em relação a um caso que depois também começa a ser falado, DISTORCIDO e em que praticamente todas as decisões são tomadas até com base naquilo que os media dizem e não no apurar claro das situações, nomeadamente, porque é que o bairro das Amendoeiras teve a evolução que teve. Eu penso que se formos à Assembleia da República que decidiu a reversão e se perguntasse aos deputados que sabem como é que nasceu o bairro, porque é que a situação se criou, porque é que nunca se mexeu nas rendas e são tipos de rendas diferentes e acabaram por tomar uma decisão de reversão do património possivelmente com conhecimento do que o que os

media dizem e não com os factos reais do que é que se passou em relação a todo os bairro das Amendoeiras.

A ocupação foi feita, pronto, num período que nós sabemos que foi conturbado. 1975 foi um período de ocupações. No fim de contas, foi uma ocupação no meio de muitas, em que na altura, se o que realmente o que era dito era – A terra a quem a trabalha; A casa a quem dela necessita – portanto, acabou por ser legalizado, pronto, todo o próprio movimento que se criou e que era natural. A manutenção de toda a situação, penso que é mais grave! Pronto, não foi só esse bairro que foi ocupado, foram outros. A situação depois de gestão é que acabou por ser diferente. Eu penso que isso poderia ter ultrapassado se tivesse tido uma gestão correcta, um ajustamento. Mas, eu penso que houve sempre, na cintura industrial de Lisboa, o medo de que as pessoas... Primeiro, as pessoas que ocuparam sempre foram uma população diferente do resto dos outros prédios de habitação social: com outro acesso aos media, com outro acesso ao conhecimento e, eu penso, que toda a gente teve sempre a noção de que era um bairro que teria sempre uma reacção muito grande, qualquer actualização de rendas. E portanto foi ficando para trás, foi ficando para trás, os outros também não foram feitos na cintura industrial de Lisboa, devido aos movimentos em si, devido também a se ter noção de que havia falta de capacidade humana para se pegar em tudo ao mesmo tempo e resolver os problemas, e, foi-se adiando, pronto, de governo em governo, e, a situação acabou por estar ao fim de 30 anos estar onde está. As pessoas consideraram que têm direitos adquiridos, porque realmente são 30 anos, no fim de contas, de rendas fixas praticamente! E consideraram como direito aquilo que não é, que é – “as casas já são nossas, foi-nos prometido que eram nossas”. Isto vai-se passando no bairro, de boca em boca. Também não é claramente dito, não, não é essa a situação. Como a actualização de rendas, por exemplo, que imediatamente desmistificaria essa situação. São as chamadas rendas-fixas que as pessoas acabaram por misturar com a propriedade resolúvel e, como eu costumo dizer, uma situação que é legal à partida, à medida que o tempo passa e não é claramente definida como uma situação ilegal que foi legalizada, acaba por se tornar uma situação legalizada com direitos adquiridos.

Como é que comenta a reversão do património ao Estado?

Eu comento como uma reacção política, como o foi. Não uma reacção política de habitação. A situação agudizou-se, o conflito que foi criado com a intervenção política dos media foi de tal modo elevado que, eu penso, que não foi uma decisão de política de habitação, mas foi uma decisão da forma como se pode resolver. Não é resolver, mas terminar este problema. Porque resolvido, ele nunca ficará resolvido! Até porque quem não comprar agora, vai ter ... a proposta do IHRU será – quem não comprar vai ter a aplicação do regime de renda apoiada. Ou seja, aquilo contra o qual as pessoas se rebelaram – que foi a aplicação do regime de renda apoiada e que deu origem à guerra com a Fundação – vai ser a definição da política de habitação, porque não pode ser outra! Há arrendamento. Se há arrendamento, tem que se aplicar a lei. Neste momento o IHRU está inclinado em mudar as regras todas para o regime que está em vigor – que é o regime de renda apoiada.

Portanto, no fim de contas, é feita uma reversão que arranca de uma reacção à aplicação do regime da renda apoiada e que termina como? – Vendendo-se a quem vai ter capacidade para adquirir, ou seja uma parte da reacção desaparece porque vão adquirir realmente. Mas, todos os outros que não têm capacidade ou não pretendam, vão voltar a situação que teriam no tempo da Fundação. Porque a lei é igual para todos! Seja a Fundação a aplicar, seja o IHRU. Quanto muito, seria o escalonamento diferente. Em que o que a Fundação propôs para 2 anos (aumento de 70% e depois os outros 30), mas que não estava quando se negociou ou se começou a negociar um escalonamento diferente – a Fundação estava a aceitar 5 anos – e será possivelmente isso que nós vamos fazer. No fim de contas, vamos aplicar aquilo que a Fundação aplicou, tirando a venda das casas que as pessoas consideravam um direito adquirido e que não o era, e, que, no fim de contas, vai contra a política de habitação definida.

Se a política é: - Não se vende – no fim de contas, nas Amendoeiras estamos a aplicar uma política que vai contra a política geral de habitação social, que é vender. O restante dos moradores que não puderem adquirir, no fim de contas, vão ficar na mesma situação contra a qual se rebelaram em relação à Fundação.

Essa obrigatoriedade de alienar, também foi apresentada às outras entidades cessionárias?

Não. Foi exactamente só nas Amendoeiras que a pressão foi exercida, em relação ao Estado. Portanto, nós fizemos a passagem de património, que me lembre, para 6 ou 9 entidades e nenhuma delas foi pressionada no sentido de vender, caso não o pretenda fazer. Qualquer uma das outras, nenhuma até hoje - e nós podemos continuar a acompanhar - e, nos últimos Relatórios ainda não se tinha vendido, a não ser a título excepcional em situações que, pronto, era de todo economicamente impensável haver recuperação do fogo em si pela entidade, nomeadamente por ser Instituições sem fins lucrativos. Portanto, foi a título muito excepcional que se fez alguma alienação até hoje.

Eu penso que é mais um conflito político. Político, quer dizer, transformou-se num conflito político. É um conflito económico de pessoas que consideravam que tinham uma habitação, têm direito a uma habitação, àquela renda ou criavam expectativas. Criaram expectativas e que vêm da outra zona, até de Chelas que foi alienado parte do património. As pessoas criaram as expectativas que – “aquela é a nossa casa, a este preço para nós e para os nossos filhos, para os sucessores”, ou criaram expectativas de - “ vamos vender este fogo por um preço que é simbólico - porque realmente o 141 permite a venda das habitações MUITO abaixo do seu valor real. Passa os 5 anos, passados estes 5 anos nós alienamos esta casa e temos à partida a entrada para outra casa” a que as pessoas aspiram, e é natural. Portanto, noutro meio, num meio em que se sintam melhor, num meio com mais condições, até. Em que o edificado não tenha as dimensões que tenham aqueles e que não surjam os conflitos que lá surgem.

Eu penso que não foi mais nada, realmente, a não ser a reacção à falta de actuação de todas as Instituições centrais, que não mexeram! No fim de contas, porque, quanto a mim, porque sabiam que

esta seria a reacção. A passagem desse ónus em Lisboa para uma Instituição que se limitou a aplicar o que a legislação permite e que, no fim de contas, depois se viu envolvida no conflito que iria haver sempre entre os moradores e qualquer Instituição que tentasse fazer uma gestão correcta daquele património e que acabou por herdar não só o património, como os conflitos que estavam dentro desse património.

Eu penso que o Estado nunca interferiu. Deixou agudizar o conflito. Apesar de o IGAPHE dever controlar a actuação das Instituições e, a Instituição tinha que comunicar anualmente o que estava a fazer, nunca tomou uma posição dizendo que era a aplicação legal. No momento em que surgiram os conflitos, possivelmente pela situação em que se encontrava o IGAPHE na altura, que era, no fim de contas, de extinção em si. Eu não sei se isto não tivesse em extinção, se não se podia ter resolvido de outra maneira. Porque no momento em que o conflito surge, o IGAPHE desaparece do problema! Finge, ou pronto... diz que não é nada com ele ou não actua! Praticamente desaparece da actuação, quando podia nessa altura ter entrado a mediar, no fim de contas, um conflito que também acabava por ser do IGAPHE. No momento em que transferimos o património, devíamos continuar a ter a gestão, pelo menos a verificação e a monitorização da gestão do património transferido.

Penso que terá sido uma situação em que o IGAPHE estava na altura, mas penso que tivesse havido uma actuação prévia, não se teriam agudizado tanto os conflitos. Podia se ter chegado imediatamente a um acordo, porque a situação nunca esteve fechada às negociações, e, podia ter sido diferente, havendo comportamentos diferentes, atendendo às pessoas que realmente havia direito que reclamavam, que não existiam! Que não eram direitos adquiridos e tentando mediar realmente o conflito que podia ter surgido de um aumento muito rápido, pronto, das rendas em 2 anos.

Portanto foi uma atitude omissa, no fim de contas, permitiu que o conflito se fosse agudizando e ainda fomentou o problema das eleições, que, no fim de contas, acabou por ser fomentado por parte da interferência política.

Considera que essa atitude omissa determinou...

Determinou, não havendo nenhuma actuação do Estado. Quem começou a perceber e tinha capacidade para perceber que o conflito estava a tomar certas proporções, começou a perceber que realmente havia uma parte em que todos estavam unidos! O bairro era contra o aumento das rendas. Ninguém gosta que aumentem os encargos, independentemente de os considerarem justos ou não! Porque houve vários moradores que reconheceram que o aumento era justo! Pronto, agora as pessoas sentiram que havia ali um grande grupo de pessoas que conseguiam ter um grupo de pressão, que a situação política conjuntural lhes era favorável e que iriam conseguir, movimentando as pessoas, obter aquilo que consideravam que tinham direito que era adquirir a habitação. E penso que isso originou, à força que foi criada no bairro, com toda a força que depois foi dando,

nomeadamente à medida que o problema foi mudando de escalão e, nomeadamente, chegou à Assembleia.

Portanto, um conflito que se reconhece que merece o tempo e a dedicação de deputados, acaba por dar força completamente a quem movimentou. Hoje em dia estamos a verificar que há muitas famílias que quando se contacta, não se reconhecem representadas por essa Associação de Moradores. Há famílias que gostariam de ter visto o problema resolvido e se afastaram pela forma como ele foi encaminhado, nomeadamente famílias que no princípio contactaram o IGAPHE no sentido de saber realmente o que é que se tinha passado há 30 anos atrás. Até porque alguns já são sucessores. Mesmo que não sejam os pais, já não se lembram muito bem da situação. Tentaram dirigir-se ao IGAPHE, no fim de contas, verificar se havia realmente alguns direitos, como é que as coisas se tinham passado há 30 anos atrás, e, que se separaram completamente do processo no momento em que elas próprias começaram a sentir que estava a ser dado um encaminhamento que até hoje não se sentiam representados.

Quais os factores que considera determinantes para o sucesso e insucesso da política de habitação?

O insucesso, eu penso que nunca houve uma política pública de habitação. A habitação é aquele sector que toca a todos, no fim de contas. É um sector muito sensível do ponto de vista económico. Antes de se sentir a recessão económica, nós que estamos ligados à habitação social, começamos a sentir indicadores. Somos os primeiros a sentir que vem aí a recessão económica, porque são as famílias mais débeis que são as primeiras a notar-se.

Eu penso que nunca foi definida uma política de habitação correcta, coerente, integrada, que permitisse, portanto, definir metas, tentar atingir objectivos, tentar definir medidas para atingir. Essas metas que permitisse que há medida que nós fossemos vendo que as metas, pronto, ajustar as metas e os objectivos à situação económica. Portanto, eu penso que não tem havido uma política de habitação. Nunca houve e tem havido apenas REACÇÕES. Sobem os juros, há reacções. Não há mercado de arrendamento ou os jovens não conseguem arrendar, algo reage. Portanto, em vez de haver medidas que levem a que as situações não se criem, tem havido do lado do Estado, estes anos todos falta de capacidade financeira e até de um Instituto dotado dos meios necessários e da relação de utilização dos meios postos à disposição nas várias Instituições que até levou à ligação institucional, porque não é necessário para fazer face (....?) sobretudo na área social. Há organismos já vocacionados para isso. Era preciso era uma boa relação institucional, que nunca houve. Eu não consigo ligar para a segurança social para tratar caso a caso! Portanto, as casas são tratadas por ofício! Nunca houve realmente um integrado no sector da habitação no resto e o acompanhamento social das famílias e a noção, pronto que tem sido mais REACÇÃO às situações que acontecem – Houve barracas, há que fazer o PER para acabar com elas. Houve incapacidade dos jovens em obter casa, há o IAJ como apoio. Está-se a ver que o mercado de arrendamento privado não tem dinâmica, vamos tentar arranjar maneira que ele se dinamize. Mas, portanto, não há uma definição a longo

prazo de uma política de habitação com objectivos claros e vamos tentar chegar lá, ajustando realmente. Porque nada é imutável ao longo do tempo, mas tem havido um conjunto de medidas que são de REACÇÃO às situações que se tem criado e, que às vezes são incompatíveis entre si e acabam por criar encargos financeiros muito superiores ao que se obteria se houvesse uma política integrada.

Eu penso que este caso é suficiente para o Estado ter essa noção. Que precisa de estar mais presente e tem que fazer uma gestão correcta dos bairros. Que tem que estar pelo mais no local e não um Estado central a fazer gestão social à distância. Penso que isso está bem definido no plano estratégico. Penso que isso está bem definido no plano de gestão que o IHRU pretende seguir com agências locais de intervenção que, pronto, estejam junto dos moradores de forma a que as situações não se agudizem. Por modo a que, rapidamente, quando a situação, no fim de contas, quando o fogo é pequeno e se é sol? que pode ser pago?, e não só quando toma proporções como tomou o de Chelas, que, depois, já não tem solução. No fim de contas, é minimizar o problema. Não é resolvê-lo, como foi o caso que aconteceu das Amendoeiras. O Estado viu-se frente à situação, de ter que resolver um problema de uma dinâmica social que já era imparável, mas resolvendo com o mínimo de prejuízo... Neste momento, nas Amendoeiras, estão a seguir uma política: – Para as Amendoeiras há venda. Para os restantes bairros, a política é não há venda.

Ainda há pouco lia que a SEOT está a apostar na requalificação e não na construção nova...

Por isso é que eu digo, as Amendoeiras foi o resolver de uma situação que já estava incontrollável, completamente desligada de alguma linha de actuação de política de habitação que haja. Eu penso que, pelo menos, chamará atenção para que não podemos continuar completamente desligados. Agora precisamos é de ter meios humanos e recursos para tal, é que é a grande dúvida. A noção clara que essa intervenção local é necessária, penso que neste momento está bem definida na cabeça das pessoas que têm alguma influência na política de habitação.

Eu penso que sim. Claramente. Não só, ou por outra, é um resultado do comportamento demissionário e por se encontrar numa zona... Portanto, eu não estou a ver umas Amendoeiras em Salvaterra de Magos, não estou a ver umas Amendoeiras em zonas do interior. Estou a ver umas Amendoeiras em zonas muito ligadas aos centros urbanos, onde o impacto junto aos meios de comunicação social e políticos são maiores. Agora, que é claramente o resultado da ausência de uma gestão da habitação social, é claramente! E não acontece em mais sítios porque a dinâmica das famílias é diferente, a dinâmica inicial – que o fim de contas, uniu estas famílias há mais de 30 anos na ocupação e parece que não são laços de 30 anos e que se foram mantendo - não tem nada a ver com as dinâmicas de outros bairros e da forma como os outros bairros foram sendo atribuídos. Zonas completamente diferentes que acabam por não ter, no fim de contas, a sensação de união que estas tiveram e que tiveram que ter no momento da ocupação e que lhes permitiu até, pronto, uma legalização da ocupação ilegal das habitações.

Mesmo relativamente à política de transferência... Após a devolução da Fundação do património ao Estado, continuou a haver transferências...?

Não. Nunca mais foi feita uma transferência de património para instituições sem fim lucrativos. E, também não se fizeram transferências, até agora, para as Autarquias. Não sei se vai ser permitido pelo menos a transferência para as Autarquias, uma vez que é de Estado central para local. Mas, neste momento, as orientações políticas são muito claras: - não há nem mais uma transferência para Instituições sem fins lucrativos.

Mas continua a haver o objectivo de transferência?

Pode haver, como pode não haver. Porque havendo a bolsa de habitação e a interferência do IHRU, no fim de contas, não interessa quem é o proprietário em si do imóvel. Interessa é que todo esse imóvel esteja disponível, entre numa bolsa para ser, no fim de contas, gerido, haver a gestão da atribuição dessa bolsa e dessas disponibilidades estar aqui no IHRU. Mas, o património em si, não é essencial para a gestão da política que está a ser definida. Mas, uma coisa é muito clara: aposta-se naquilo que se chamam as (agências locais ...?) para que a gestão do património seja localizado e o mais próximo possível das famílias que estão a ser geridas.

1.4. ENT4

Como agente de implementação da política pública no bairro de Chelas, conte-me como é que foi ...

Independentemente da polémica que surgiu, e isto, no fundo, acaba por ser a minha leitura também do que aconteceu...aaaa...tendo em conta, e às tantas isto tem a ver com a política pública e o facto de o Estado entender passar essa política de arrendamento social para terceiros. Terceiros, esses, que em muitas situações foram as câmaras municipais e que no caso de Lisboa, e depois, e em particular o bairro das Amendoeiras, porque a Câmara Municipal não aceitou, foi por concurso público, e entendeu-se aqui que Organizações que podiam estar com condições, e no fundo, tinha a ver com os seus próprios Estatutos, seriam as IPSS.

Algumas já teriam alguma experiência nesse tipo de política, outras nem por isso. No caso da Fundação, tinha alguma, já tinha feito construção e tinha alguns equipamentos que estavam sobre arrendamento. Acabou por se associar também à Santa Casa de Misericórdia de Almada, para, no fundo ter mais força na sua candidatura, sobretudo, em relação a Almada. O próprio Presidente acaba por ter algum Know-How porque esteve ligado ao IGAPHE, embora, apesar de toda a polémica que se gerou, não me parece ter sido essa a razão de ter sido seleccionada. A Fundação, foi mais, às tantas, porque a concorrência também não seria, não teria as mesmas capacidades financeiras que a Fundação tinha, e em termos de estrutura, uma estrutura bastante grande, embora ser uma área em que a habitação tinha pouco significado. Mas tinha realmente capacidade para isso, e de alguma forma a minha entrada na Fundação tem um pouco a ver com essa oportunidade e com esse projecto de arrendamento social que tem tudo a ver com a Fundação, não tanto pela experiência que a Fundação tinha, mas pela dimensão do projecto.

O que é que aconteceu desde início.... Julgo que houve aqui foi uma leitura enviesada ... da forma de actuar em relação aos arrendatários e muito autoritária, e isto julgo que tem a ver com a própria ... política interna do próprio Presidente, que acabou por chocar com as expectativas e com uma cultura resultante das acções das políticas governamentais, com uma cultura de “deixa andar”, e de não actualização, e de alguma displicência em relação a todo este processo. No fundo foram 20 ou 30 anos de algum abandono em relação às pessoas, que acabaram por arranjar as suas próprias formas de sobrevivência, no fundo elas tinham ali uma participação, apesar de não haver muita resposta por parte do Estado, havia uma participação e financiamento implícito e importante que era o de não aumentar as rendas, que acaba por financiar de forma indirecta outras actividades. As pessoas acabaram por criar as suas rotinas e modos alternativos de sobreviver e muitas situações ou de viver, porque no fundo, depois nós acabámos por fazer, quando tomámos posse do património, um levantamento inicial, em que se acabou por detectar uma realidade que, eu julgo que, não seria do conhecimento, pelo menos em termos estatísticos e em termos fidedignos daquilo que era a realidade do bairro...Porque não havia essa preocupação, fiquei com a ideia que havia mais a preocupação de não incomodar abruptamente.

Nem o Estado incomodava os arrendatários, em particular com o aumento das rendas, nem os arrendatários. Também, de alguma forma, muitos têm consciência desse financiamento implícito e também acabam por garantir o pagamento das rendas, muitas vezes irrisórias e não levantavam muito “o pano” para que a coisa se fosse arrastando ... e arrastou-se durante 20 e 30 anos.

Quando finalmente se deu esta situação de passar para uma gestão privada do arrendamento, aaaa... eu julgo que o que acabou por falhar mais foi a parte da comunicação a tal parte de apresentar o projecto, de se dizer o que é que se vai fazer... e de alguma forma as pessoas entenderem que apesar de haver uma actualização das rendas, podia haver alguma contrapartida, alguma melhoria dessas próprias acções. E aqui julgo que houve um grande autoritarismo e imposição contra um grupo que é muito grande, ainda são muitas pessoas, muitos agregados, e enquanto agregado acaba por ter mais força do que individualmente, que eu não sei se já estariam associado...mas no fundo aquilo acaba por ser um bairro... e todos eles acabam por ter algum sintonismo, e portanto há vida de bairro... que nestas situações de dificuldade, como é típico, as pessoas conseguem reunir, conseguem arranjar forças, e mais recursos que se calhar até então nunca teriam utilizado...e também como uma politização desta própria reacção e por coincidência, ou por aproveitamento, todos os processos eleitorais, e existiram alguns extraordinários do que seria o calendário normal, resultaram numa contestação muito grande.

E realmente, nesse aspecto, a parte da comunicação deste movimento, funcionou realmente muito bem e eles conseguiram passar a mensagem, como hoje em dia acaba por ser mais fácil do que antigamente, passar uma mensagem, cativar mais pessoas para a causa... também tem um pouco a ver com a cultura portuguesa que é falar mal... e sobretudo estar muito contra o Estado, porque aqui, de alguma forma, havia também quase um espírito, uma sensação de traição do Estado quando em relação aos... das pessoas em relação ao Estado, quando o Estado entregou a gestão do património a entidades privadas. Portanto, todos esses espíritos conjugados, com a cultura que se criou, com a cultura de alguma forma existente em Portugal, tudo isto levou a uma reacção muito grande que acabou por às tantas ser muito difícil voltar atrás....realmente era inevitável o desfecho que acabou por acontecer.

Se eu lhe perguntar qual é que foi a estratégia que estruturou a implementação...

Foi uma abordagem simplesmente baseada em números, julgo eu. Realmente não houve muita.... Da parte da Fundação...No fundo o que a Fundação viu, e principalmente da parte da Administração em particular, foi realmente uma oportunidade de aumentar a actividade da Fundação...aaaa... encaixando naquilo que era a essência da Fundação – o apoio social – mas acabou por ter, acabou por ter realmente muito os números e acabou por incidir pouco na parte social. Na parte do projecto, e aqui temos que falar num projecto que tem que ser muito bem desenhado, que tem que ser muuuito bem comunicado, que tem que ser muuuito bem planeado, e as coisas fizeram-se um pouco ao contrário.

Quer dizer, se calhar a actualização de rendas foi precipitada em relação ao projecto, que ainda não tinha nada de concreto e as pessoas ainda não tinham visto nada prático no terreno do que é que efectivamente tinha sido a acção da Fundação, e o que é que a Fundação estaria a fazer pelos arrendatários, e a primeira coisa que tiveram realmente foi o aumento de rendas que, com as percentagens todas que foram anunciadas, muitas delas se calhar por enviesamento ou por má leitura da própria comunicação...e se calhar também há ali muitas pessoas no meio que terão dificuldades em ler ou simplesmente às tantas acaba por ler aquilo que lhes interessa e que poderá ter mais impacto na opinião pública, que acabou por ser a estratégia na reacção...que foi realmente chocar a opinião pública para uma causa e acabaram por dizer que as rendas tinham aumentado 3000% (*então o clima social e os media*) os media, no fundo, foram ... agentes daquilo que vende também, que é a contestação. E foram realmente a informação que era passada, porque eu julgo que nunca houve aqui...ou melhor, as intervenções que iam ao nível da preocupação de realmente saber a verdade dos factos, acabavam por ser pequenas e nunca foram ... e essas realmente não vendem....quer dizer, acabamos também por ter os media de alguma forma com a necessidade de chamar a atenção, de impressionar e ...se calhar apagar as coisas que não interessava...acabou por se “bater” em situações ...e aliás vemos isso nas cópias da própria....daquele documento que foi muito polémico que era a propósito de uma avaliação da Fundação em que na altura sugeria o fecho da Fundação. Este documento nunca chegou a ser aprovado mas foi esse que foi sistematicamente divulgado nos media. Aquele que foi a versão oficial, esse praticamente nunca foi conhecido porque simplesmente não interessava para o lado dos arrendatários, e, no caso da Fundação, a estratégia de comunicação realmente nunca foi a melhor e acabou certamente por não se conseguir fazer passar a mensagem que até havia um projecto, que até haviam preocupações sociais e aqui, realmente, acabou por vencer uma estratégia com acções pontuais ... e realmente aqui a parte das eleições e a parte do apoio de toda uma facção de esquerda, mais à esquerda, acabou por ser muito importante, acabou por levar para a televisão, para as campanhas, acabaram por chamar para lá, ao local, a discussão entre candidatos à Câmara Municipal de Lisboa ...e outras situações.

Tudo isto acabou por realmente ter impacto e chamar a atenção para a causa, e a Fundação que se tentou manter sempre, até uma determinada altura, tentou manter o silêncio como forma de reagir, mas que acabou por não resultar da melhor forma. Sobretudo porque no entretanto nunca houve, em relação aos arrendatários, alguma acção que mostrasse realmente quais é que eram as pretensões da Fundação.

Em termos concretos ...e que fossem inquiridas de uma forma generalizada...houve muitas pessoas que com certeza ficaram agradecidas em relação às acções que foram feitas, mas são acções pontuais ...quando na verdade tínhamos de estar preocupados...e realmente foi isso se calhar um dos erros... devíamos estar preocupados com a sensibilização e apresentação da proposta, em

termos da resposta à reacção pública que houve, de um projecto que nunca foi apresentado de uma forma ... coerente e sistemática e ... de maneira que a coisa às tantas desvaneceu-se.

Quanto aos objectivos...

Não, eu julgo que não houve... não havia cá ...eu julgo que a preocupação do Estado foi sobretudo...despachar um pouco...uma grande estrutura que havia. A questão não era só ao nível local, mas a nível nacional, foi-se desfazer da ... da sua estrutura própria de apoio à questão do arrendamento. Exactamente, a ideia foi passar para terceiros.

Em muitas situações conseguiu passar, embora aqui, realmente, eu confesso que não sei os resultados ... não sei se realmente foram resultados positivos ou negativos, qual é que foi a abordagem...porque aqui eu julgo que aqui assim pelo número, pela quantidade e lá está...e aqui a união faz a força e em muitos outros locais espalhados pelo país, os grupos seriam mais pequenos, portanto seria muito mais fácil de “manipular”. Em Lisboa, os números eram grandes, em Almada os números eram grandes... eu julgo que a própria actualização das rendas ainda se chegou a implementar em algumas das outras localizações, em Lisboa nunca foi, e aqui sim, eu julgo que o problema acaba por ser um problema político, que no fundo, que é... e o impacto que isso teria em termos eleitorais... e quer queiramos ou não, realmente é assim que as coisas funcionam. Isto é tudo na perspectiva de ganhar voto ou não ganhar voto... O que interessa é que isto são políticas que não se podem medir simplesmente por um mandato. Têm que ser a estratégia tem que ser , tem que ultrapassar transversalmente os governos, porque em 4 anos se calhar não se consegue fazer isso e portanto a coisa foi-se prorrogando durante anos e anos, e a coisa nunca foi actualizada, a habitação foi-se degradando e enfim...por cada vez que há um que vai para o poleiro quer fazer as coisas de uma forma diferente, às tantas, por cultura português, quer fazer de forma diferente dos que estiveram lá anteriormente que é para marcar a diferença, e não ... e o interesse nacional, e o interesse das pessoas acaba por ser ultrapassado por esta concorrência partidária que existe...isto de alguma forma acaba por justificar a situação em muitas outras, em muitas outras áreas de actividade, quer económica, quer social...e julgo que a questão aqui foi um pouco essa.

Ainda há pouco tempo estive a ver para perceber se realmente...e está quase a passar um ano que foi feita a transferência novamente para a alçada do Estado... saber o que é que foi feito e qual é que é a opinião dos moradores, e percebi que alguma coisa foi feita em termos de acções pontuais ...em termos de arrendamentos, eu não sei como é que aqui ficou a questão das rendas, mas imagino que as rendas tenham voltado à estaca zero e portanto ficaram exactamente na mesma. Ou seja continua o financiamento, simplesmente o que eles entretanto ganharam foi alguma resposta adicional do governo face àquilo que foram as reivindicações de sempre, que no fundo é cuidar um pouco do património. Eu percebi que tinham havido agora intervenções nos elevadores, que estavam a ser lançados projectos para a recuperação em não sei quantos edifícios. Lá está, não se fala nada das rendas, mas lá está isto é uma questão a médio, longo prazo, não é uma questão pontual. Agora,

conviria saber qual é a estratégia que também está a ser adoptada pelo IHRU, que é saber se isto vai ser feito e se de alguma forma vão actualizar as rendas como suposto, porque enquanto há este financiamento se calhar algumas famílias poderiam ter direito, que também gostariam de ter casa ou conseguir...portanto há estes que estão a ser, há muitos anos que estão a ser beneficiados por um financiamento, que no fundo só resulta da displicência um pouco dos meios políticos, porque isso....Isto realmente tem a ver com a cultura, e às tantas... a forma de actuar... sistemática, ela própria resulta de um padrão que é assumido como ... uma regra...e quem diz na habitação, diz em muitas outras áreas, porque é o que acontece de alguma forma em Portugal, que é, por exemplo, que é a falta de fiscalização, a falta de ... fazem-se muitas leis, mas depois não se arranjam mecanismos para se cumprir a lei... e esta é a cultura que de alguma forma as pessoas entendem, e portanto é muito difícil ultrapassar isto ... porque é uma questão cultural... e até agora, não têm havido governos que realmente tenham conseguido assumir e tenham, às tantas e de alguma forma, colocado em causa a sua própria continuidade em termos de fundação, mas que assumam que realmente querem fazer alguma coisa para quebrar esta aceitação de que as coisas, há algumas coisas que simplesmente não funcionam, e portanto, nós, mais vale contar com isso também, enfim... é como pagar as multas, porque pagar as multas fica mais barato do que cumprir com a legislação. Há aqui alguma incoerência...a multa de alguma forma deve implicar que as pessoas realmente a tenham em atenção para que cumpram a legislação. Ora, se a multa fica mais barata... numa política de economia pura, como é a de hoje em dia, mais vale pagar a multa.

Para ser sincero...não sei. A abordagem que eu vi sempre, e a preocupação que eu vi sempre, internamente, foi mais baseada nos números. Como digo, enfim, a estratégia nunca foi desenhada, eu nunca entendi que tivesse havido uma estratégia para além de se fazer as previsões a 10 anos da facturação em termos de rendas, nunca houve esse tipo de abordagem em termo paralelo para, nos próximos 10 anos, em termos de intervenção, o que é que se vai fazer Houve alguns projectos que foram apresentados para a requalificação dos prédios ... mas a coisa nunca saiu das próprias candidaturas ... é verdade que nunca foram aprovadas...mas se calhar porque por detrás não havia um projecto consistente com esse pensar em médio e longo prazo. E eu julgo que foi exactamente aí que acabou por falhar... quer dizer, as pessoas não perceberam muito bem o que é que estava previsto fazer, o que é que iriam fazer, e o impacto que tiveram foi um aumento muito grande de rendas. Como digo, isto, com base na cultura e histórico que houve, houve realmente pessoas que tinham nesta realidade de rendas baixas o tal financiamento, quer seja por rendas baixas, quer seja por sub-arrendamento, quer seja porque entretanto arranjam esquemas de tirar rentabilidade desta situação.... quer seja porque às tantas se endividaram noutras situações, que não propriamente na casa, porque assumiram que a casa ... realmente se há 30 anos nunca lhes aumentaram a renda, porque é que agora iam aumentar? Portanto, assumiram como um dado adquirido que iam continuar a pagar a renda naqueles valores.... e portanto acabaram por ter um nível de vida com essa realidade. Realmente, para grande parte das famílias portuguesas, a casa, em si, acaba por ser um encargo significativo no rendimento do agregado, quando aqui, efectivamente, muitas vezes era, quer

dizer, muitas vezes não era, algumas era...enfim, a própria actualização das rendas, a valores de 2006, se não me engano, houve até muitos agregados que acabaram até por descer o valor da renda ...estamos a falar, se bem me lembro, de rendas abaixo dos 4 euros ... quer dizer... não faz muito sentido... quer dizer, uma pessoa tem uma casa por 4 euros... para o seu agregado e às tantas independentemente daquilo que for a dimensão do agregado.... Agora, por 4 euros, também não se pode esperar que se tenha uma casa..... que seria como se adquirida em situações normais comerciais, que não deixa de estar realmente também no centro de Lisboa com transportes acessíveis, metro...com todas as infraestruturas à volta

Agora, por outro lado, o arrendamento social é realmente uma situação de cariz temporário e provisório, e mais uma vez ali, também por tradição quase, foi entendido como... uma situação permanente, e realmente, chegámos a ver alguns casos em que os rendimentos dos agregados eram muitíssimo elevados e continuavam ali a viver, ou pelo menos, tinham em seu nome aquelas casas. Porque simplesmente se fosse a pagar 6 euros, 10 que fosse, ou 20 ou 30, muitos desses agregados conseguiram estabilizar a sua vida, e era mais uma casa que tinham por este ... que isto era como se fosse um prémio, um seguro, que por 30 euros valia a pena manter a casa para as situações mais pontualíssimas: para ir à cidade, para subarrendar, que realmente é o negócio da china...se eu pago 6 euros e cobro 500 euros por uma casa...realmente tem uma fonte de rendimento muito importante. Mas esse arrendamento, não era o espírito do arrendamento social, que foi o entendimento da Fundação, que a Fundação às tantas entendeu que para ela era evidente que a coisa era assim, mas não percebeu que do lado do arrendatário, para eles, também era evidente que a coisa não era assim, até por uma questão de tradição, de costume ... e o costume muitas vezes faz a lei... Aliás está previsto na própria lei que se há algo que se repete, e também é costume, às tantas passa a ser quase...passa a ter valor de lei... e eu julgo que aqui foi o que aconteceu. Houve aqui um choque de entendimentos, de abordagens em relação à situação que resultou naquilo que resultou, e a partir de determinada altura, porque realmente não houve, julgo que não houve essa percepção inicial. A partir de determinada altura, teria sido muito difícil voltar a coisa atrás, que não fosse uma situação radical, como foi o que aconteceu... Também confesso que estou com alguma curiosidade sobre o que é que vai acontecer.... Para já, a reacção deixou de haver, porque...como não havia antes...porque as rendas se calhar voltaram à primeira forma ...e a expectativa por parte dos arrendatários era que a situação se mantivesse, com o benefício adicional que até conseguiram ganhar alguns benefícios, como seja a recuperação de alguns edifícios e intervenções pontuais, ou mais intervenções em relação a alguns dos imóveis. Portanto, ficaram beneficiados, e continuam a ter o seu financiamento.

Agora, da política de arrendamento social, julgo que não é bem isto que se pretendia...da própria definição de arrendamento social. As pessoas que estão lá, não são as pessoas necessitadas, ou grande parte das pessoas que estão lá, não são as pessoas que não terão condições de arrendar em condições normais a preços de mercado livre em Lisboa. Simplesmente (*mas porque é que acontece/ aconteceu isso?...*) acontece isso pela falta de atenção à situação que se manteve pelos

vários anos... pelo Estado que fez a gestão do património, no fundo, ano após ano as coisas foram-se deixando andar e portanto, como digo, o costume passou a regra e as pessoas entenderam...

Aliás havia uma questão que nunca chegou a ser esclarecida convenientemente, que era a questão da renda fixa e das casas, às tantas, passarem a ser património e propriedade dos arrendatários ... questão que nunca se conseguiu esclarecer muito bem e ...nem sei agora que desfecho isso teve...se houve alguma cedência nesse aspecto, mesmo em relação àqueles que estavam disponíveis para comprar a casa...aí confesso que não sei o que aconteceu, mas... e as pessoas que estavam disponíveis realmente tinham meios para isso ... mas lá está, o arrendamento social quando entendido como situação provisória, ao final de 30 anos, já não é provisória... e as pessoas criam raízes ali assim e se calhar... e muitos deles, nem seria por falta de condições, mas criaram raízes, tinham a sua vida organizada e quiseram-se manter ali e estavam disponíveis para realmente adquirir a casa. Mas, claro, isto acaba por ter implicações muito grandes em termos de gestão ... aliás, não só por parte do IGAPHE, mas de outras instituições que eu sei, dos quebra-cabeças em fazer a gestão deste tipo de arrendamento com casas espalhadas por todo o lado porque, enfim... o Estado é um condómino de muitos condomínios e implica questões muito complicadas.

Há pouco falávamos do Estado, quando a Fundação concorreu O Estado propôs um modelo alternativo face àquilo que tinha sido a sua abordagem inicial que tinha sido passar para as Câmaras Municipais e, o modelo alternativo que encontrou, porque realmente queria se desfazer do património, desfazer, em particular desta questão do arrendamento ... *E quanto a meios ...* A questão era de arrendamento social. Julgo é que do próprio Estado e das próprias condições do concurso e das regras do jogo... também não houve do próprio Estado essa preocupação de garantir esse projecto. Porque era sabido que as instituições privadas não podiam ter o mesmo tipo de abordagem que a instituição pública, que no fundo tinha por trás os impostos dos contribuintes a financiar estas situações, como digo, se àquela casa se cobra 6 euros ou 10 euros de renda que seja, e a casa custa mais que isso, alguém tem que tentar pagar a diferença, e pagar a diferença, no fundo, é a contribuição dos impostos do resto da população. As instituições privadas, simplesmente não têm esses fundos, e portanto o projecto tinha que ser auto-sustentável.

A auto-sustentabilidade do projecto passava um pouco por actualizar as rendas, apesar de, e essa sustentabilidade também ...e do que falava há pouco do tal projecto e de se fazer essas previsões também a médio e longo prazo, essa sustentabilidade também assentava que houvesse pessoas com sustentabilidade para pagar as rendas máximas e, de alguma forma, aqui, iria contra a ideia que o arrendamento social fosse temporário, porque... ou melhor até podia ser temporário, não numa perspectiva ... não estou a falar de capacidade, mas por circunstâncias pontuais, e, realmente, havia essa necessidade de se arranjar uma casa...enfim...porque se fossem todas as casas com o valor do arrendamento mínimo, a situação mantinha-se insustentável. Havia aqui... tinha que haver este jogo.

A verdade é que no ponto que o património foi transferido para a gestão privada, nesse ponto, até era bom porque proporcionava exactamente isto. Dentro dos rendimentos dos agregados que estavam nas casas, havia agregados com a capacidade para pagar esses valores de renda que iam compensar os que iam pagar os tais valores de 4 euros. Também é verdade que quando se actualizassem as rendas para essas rendas de valores máximos, imagino que muitos desses agregados, às tantas, reconsiderassem se faz sentido ou não faz sentido estar a pagar agora uma renda deste valor, muito mais elevada (estamos a falar dos valores máximos), ou em vez de irem para uma outra zona da cidade, para um outro sitio qualquer. Isto é daquelas coisas, que em termos de impacto, só, se calhar, se ia começar a perceber ao final de 2, 3, 4, 5 anos. E, isto, de alguma maneira, teria implicações.... porque as análises que foram feitas, foram partindo do princípio que não haveria grandes alterações nesta situação de os arrendatários se manterem lá. É claro que, alterando as regras do jogo, tudo isto vai mudar e só depois o tempo diria o que ia acontecer, em particular a essas famílias que, no fundo, passavam a pagar o valor máximo e até tinham condições para ir para outro lado. Elas próprias iam fazer as contas em termos de custo e benefício: se faz sentido estar nesta casa, se calhar mal tratada, pelo menos até agora, e sobretudo se não houvesse perspectivas de melhorar, enfim, em termos do próprio imóvel, as pessoas de certeza que iriam repensar.

Eu julgo que aqui, também mais uma vez, não havia história, não havia indicadores deste tipo de abordagem em outras zonas. Portanto, não se saberia propriamente o que é que teria acontecido. Eu sempre defendi realmente que era necessário monitorizar e documentar, para se saber de alguma forma o que é realmente aconteceu, para se conseguir de alguma forma prever o futuro, e nós realmente não tínhamos esse... eu pelo menos não tinha informação que houvesse esse tipo de informação.... *Então quais é que eram os mecanismos de monitorização?* Eu julgo que nem sequer houve tempo para chegar a isso ... porque depois o que se criou foi uma gestão de recursos que ficou sobrecarregada com situações que nem sequer se tinham pensado ao início, em particular com todos os processos judiciais que foram colocados na perspectiva de entrar pelos condóminos, pelos arrendatários, aliás, e A PRÓPRIA sobrecarga dos recursos que tinham sido pensados num determinado cenário, esse cenário alterou-se completamente e, de alguma forma, foi um sufoco que se foi aguentando ali durante algum tempo na expectativa de que algum agente externo, nomeadamente o Governo, viesse em auxílio da política da Fundação. Que no fundo era a política na definição do arrendamento social: de dar casas a quem precisava numa situação pontual, no fundo, se pagar a casa de acordo com os rendimentos do agregado, que essa realidade não existia: quem estava lá, não pagava de acordo com os rendimentos, a não ser que fossem contratos novos, e mesmo aí julgo que a política não era a mesma, não era a do regime de renda apoiada (era outra qualquer) e portanto não havia este padrão.

Julgo que não chegava a ser monitorizado, aliás, o próprio Estado, e quando eu fui para lá, explicaram-me mais ou menos o projecto e disseram-me que o Estado, o IGAPHE, que era o que tinha o património, tinha uma aplicação que conseguia gerir tudo e quando fomos ver a

aplicação...não geria absolutamente nada, nem eles faziam ideia do que é que era a realidade, como aliás veio-se a comprovar depois. Aquilo era uma aplicação de facturação, quase de merceeiro, que não mostrava a realidade na actualidade. Em termos estatísticos não havia tratamento nenhum destas situações, e realmente isso percebeu-se rapidamente. Depois ainda se tentou arranjar soluções para outro tipo de abordagem, mas depois começou toda esta reacção e portanto ficámos ali num impasse, no tal sufoco que era termos os recursos pensados para uma determinada realidade, não ter a infra-estrutura desenhada para essa mesma realidade, às tantas já não se sabia se valia a pena investir ou não, porque estava em causa ... percebeu-se que estávamos ali num impasse e faz ou não sentido de dar um passo em frente na tal política, ainda que houvesse a tal política de criar o departamento de habitação dentro da Fundação ... e às tantas ficámos ali a marcar passo durante muito tempo, nem para a frente, nem para trás....A Fundação acabou de alguma forma por ser simplesmente por reagir aos meios de comunicação, à própria Comissão de Moradores, que às tantas conseguiu de alguma forma destabilizar outras áreas operacionais da Fundação, e quando as conseguiu depois apoiadas, nesse perspectiva de alguma forma destabilizar os órgãos sociais da Fundação e a actividade da Fundação, porque às tantas o que se punha em causa realmente era a própria actividade social da Fundação.

Portanto foram uma série de circunstâncias que se foram deteriorando, até que, de alguma forma se acalmaram, ou desapareceu essa reacção quando se pôs a Fundação fora desse circuito, em particular no caso da habitação.

Eu acho que os mecanismos que utilizou acabaram por ser mais os da opinião pública, e aqui o tal aspecto político, imaginando um pouco o impacto que isso poderia ter na sua própria imagem, e, em particular, na Câmara Municipal de Lisboa do que haver indicadores... era o que eu estava a dizer, o próprio contrato em si não tinha... tal vez muito genérico...não tinha indicadores, não havia nada palpável, quantificável. Ou nunca se pensou que isto viesse a acontecer, ou simplesmente houve mais a preocupação de passar o testemunho, e agora estar do lado de lá do muro e agora entendam-se vocês. Quando aqui a coisa houve ricochete e acabaram por também voltar À carga... o governo, quando ele de alguma forma queria-se alhear um pouco desta gestão, e julgo que aqui não houve aqui assim mecanismos para e de alguma forma estava a guardar-se, e acabou por funcionar foi o de recuperar outra vez o património ... voltar à estaca zero. Mas não houve propriamente essa preocupação em apoiar, em garantir. Manteve-se sempre um pouco à parte.

As pressões foram muito significativas. No caso dos moradores, aproveitaram-se de todos os factores que de alguma forma pudessem potenciar a sua causa de contestação e reacção. Por exemplo, eu digo que a tradição que havia era uma óptima oportunidade de lançar a polémica que existia em torno... e claro, contada de forma a beneficiar os interesses do aqui em jogo não estava realmente saber o que é que efectivamente era a verdade ou tinha acontecido. No fundo cada um, e eles em particular, pintavam a coisa da forma que lhes interessava, e passaram essa informação e conseguiram realmente colocar muita gente à volta desses interesses. Julgo que o próprio governo

acabou por ... sempre. Havia, em relação aos órgãos governamentais uma politização dos cargos, e a opinião pública acaba por afectar. Houve tentativas, no fundo, de imporem à Fundação condições que iam de encontro aos interesses dos moradores e que, de alguma forma, tinham sido faladas em fase do concurso. Alteraram as regras do jogo de forma a que fosse a Fundação, apesar de todos os méritos que eventualmente ficariam do lado do Governo, porque intervieram, porque conseguiu alterar as regras de forma a que os arrendatários ficassem com a situação que eles pretendiam, situação essa que para a Fundação era insustentável, como tinha falado há bocado. Aqui, o que estava em causa, era o valor médio do arrendamento, se quisermos ver de uma forma muito clara esse indicador, e nós víamos, em relação à Gebalis por exemplo, que o valor médio do arrendamento era muito mais elevado do que o valor médio do arrendamento quando o património passou para a Fundação. Nós não estávamos, realmente, a querer ter mais do que aquilo que terão os outros gestores de arrendamento social. Nós começámos foi com um handicap muito grande, porque realmente os valores eram muito baixos, resultado da tal política de abandono em relação ao arrendamento social, em particular em Lisboa.

Houve grandes pressões do próprio Governo em relação à Fundação por intermédio do IGAPHE, que foi o que tinha feito o acordo com a Fundação e houve grandes pressões directamente junto da Assembleia da República, que em última instância foi a que acabou por dar o desfecho final da devolução do património à alçada do Estado novamente.

Da parte da Fundação, a única preocupação que houve foi tentar “vender” a Fundação como uma entidade que tem realmente uma acção social, e não só em relação à habitação, porque aqui não havia muito histórico, mas de uma forma geral de alguma forma suportada por a Fundação já existir há muitos anos, e a sua própria existência justificar toda essa continuidade nesses aspectos de acção social. E foram feitas tentativas por meio de empresas do meio para ... contar essa versão.... de venderem a Fundação como um entidade que se preocupa realmente com as preocupações sociais, e, no fundo, dar razão à sua própria origem, aos estatutos que a rege, mas foram soluções lá está, mais ou menos, por reacção, foram soluções improvisadas e mal improvisadas. Não houve realmente articulação com os meios, as coisas nunca foram bem desenhadas. Mais uma vez aqui o carácter autoritário da Administração acabou por dar desfecho rapidamente a estas tentativas. Aliás, julgo que um bom indicador é saber que houve, se não me engano, três empresas contratadas com esse propósito...em poucos meses... e, na prática, nenhuma delas efectivamente conseguiu fazer o seu trabalho. Julgo que ... o problema não terá sido das empresas, mas um pouco mais de toda a comunicação e toda a informação e a forma como foi lidada, em particular com a Administração. Enfim, apesar deste problema não ser um problema da habitação social, nem um problema de comunicação. Ou melhor, existe um problema de comunicação dentro da Fundação, mesmo interno ... e a falta dessa comunicação interna, simplesmente, acabou por se extrapolar, ou por se expandir também quando se tentou fazer esse mesmo nível de comunicação, quer por empresas do ramo, que

de alguma forma elas entenderam, e eu percebi que elas percebiam qual era o problema, simplesmente não puderam fazer nada.

Sabe-se que em 1974 os moradores ocuparam o património ... Eu julgo que a questão foi exactamente essa... houve falta de... (embora eu não conheça bem a história). Mas, até determinada altura, simplesmente tinha havido um abandono da situação, como aliás a própria ocupação, não vão só dar razão a este próprio abandono, elas foram ocupadas, porque foram abandonadas, não houve preocupação em intervenção imediata para que essa situação fosse reparada, e depois deste abandono, passou a haver uma preocupação de dar garantia à continuidade em termos políticos dos governos, e depois as coisas foram-se prorrogando eternamente e indefinidamente. Julgo que houve actualizações em outros locais, onde eventualmente, enfim, era expectável que a guerra não fosse tão grande porque as situações eram mais pequenas. Agora, quando estamos a falar em Lisboa, em que a própria dispersão geográfica dos bairros acaba por ser pequena e, portanto, acaba por haver uma grande concentração, lá está, a unidade aqui faz a força. Eventualmente a coisa podia ter sido diferente se o mesmo número de arrendatários estivessem espalhados por zonas residenciais em Lisboa ... Imagino que o resultado poderia ter sido algo diferente, aqui não. Houve realmente um abandono da política de habitação social da mesma forma como terá sido definida e como se calhar se ensina na escola, o que é politicamente a política de arrendamento social e, se calhar, nada disso que se ensina na escola terá a ser cumprido aqui.

Chegou a um certo momento que o Estado quis que a Fundação promovesse a alienação do património aos moradores ... Não estava interessada na alienação porque estar alienar património, primeiro, de alguma forma e por razões que sejam meramente nobres, a Fundação tinha assumido este encargo numa perspectiva social, e enquanto perspectiva social a ideia era realmente ajudar quem precisasse e, portanto, nessa perspectiva não fazia sentido vender as casas, mas arrendar as casas aos agregados que realmente necessitassem delas.

Por outro lado, aquilo que estava a dizer há bocado que é, a situação tal como nos foi transitada também ajudava na perspectiva de que havia agregados com capacidade para pagar as rendas máximas e que iriam contribuir para aumentar o valor médio do arrendamento. Estar a disponibilizar as casas para venda, no fundo, estamos a dar as casas a quem efectivamente terá capacidade. Essas pessoas com capacidade serão os agregados com maior rendimento e, portanto, só iria alimentar a tal situação que seria: desapareceriam os tais contribuintes para aumentar o valor da renda média, o quer dizer que ficaríamos eventualmente com uma renda média muito baixa que de alguma forma não seria sustentável, e essa realmente foi a razão pela qual sempre nos opusemos a essa situação.

Não eram interesses opostos... julgo que aí não haviam interesses opostos. Essa questão do Estado querer impor ... o interesse do Estado era simplesmente político. No fundo, nessa perspectiva era apaziguar a reacção e, de alguma forma, sair-se como o pacificador da situação. Aí era meramente

político. No caso da Fundação, aqui numa perspectiva mais economicista também para a sustentabilidade do projecto e tinha uma perspectiva social. Uma perspectiva de que nós tínhamos as casas para promover o arrendamento social, uma perspectiva social. Julgo que aqui acaba por haver leituras em áreas diferentes. Vendendo as casas, não conseguimos manter a sustentabilidade do projecto. Vendendo as casas estamos a perder também capacidade em termos de fazer a acção social a que nos propusemos quando concorremos no concurso, portanto, de alguma forma, eram objectivas ... havia uma razão muito prática para não se querer fazer essa venda.

O objectivo do Estado era o arrendamento e passou as casas com esse propósito – arrendamento social. Mudou as regras do jogo quando viu a contestação provocada e a afectação dessa própria contestação em afectação política. O que eu digo é... as regras que em determinado ponto foram ... tentaram ser impostas pelo Estado, em relação ao contrato que já tinha sido assinado, foi simplesmente para apaziguar a reacção que tinha surgido numa perspectiva meramente política. Às tantas, o Estado saiu mesmo como um pacificador da situação e como a entidade que terá resolvido parte da contestação.

Então ao ver o Estado como Enquanto alimenta a polémica, às tantas, a solução tinha que ser política também, e, no fundo, a solução política que se acabou por arranjar foi exactamente voltar atrás a uma altura, fazer voltar à estaca zero a uma altura em que não havia esta contestação, que havia uma acomodação quase de parte a parte, quer do Estado, quer dos arrendatários, porque, tanto quanto sei, esta reacção não havia antes do património ter sido passado para... no fundo, acabaram por se levantar questões que até ao momento em que o património foi passado para a Fundação, questões essas que simplesmente nunca ninguém quis levantar porque de alguma maneira havia um comodismo de parte a parte. Os arrendatários de alguma forma estariam a beneficiar daquela falta de actualização das rendas, pelo histórico todo, o Estado às tantas, percebia que se fizesse alguma coisa, aquilo ia dar... porque há obviamente uma reacção e... portanto ficaram os dois de braços cruzados havia uma aceitação quase mutua do facto. As questões que se levantaram e que eventualmente fariam sentido ser levantadas a qualquer momento, realmente nunca foram levantadas. Até que um dos agentes, no fundo alterou um bocadinho as regras do jogo e essas regras foram a actualização das rendas ... e depois, as coisas resultaram em cadeia.

Eu aqui acabo por ver um pouco como acontece em muitas outras circunstâncias. Há um abandono... Há uma teoria, uma política que pode ser eventualmente escrita, desenhada para o papel, mas depois acaba por não ser implementada por falta de recursos, por falta disto e daquilo... E a situação vai-se agravando, e vai-se ... Mas lá está, às tantas tem a ver com uma cultura que já existe em termos nacionais para este tipo de abordagem e este tipo de questões, em que o Estado acaba sempre por ser visto como o responsável por tudo, o que muitas vezes acaba por não ser verdade, mas, por outro lado, acaba por afectar os agentes privados pela sua inoperacionalidade em muitas áreas, nomeadamente na fiscalização daquilo que é suposto fazer. Se vamos a ver, se o Estado de alguma forma é responsável por fiscalização, em muitas áreas acaba por beneficiar os infractores.

Ora, se beneficia os infractores, quem cumpre acaba por prejudicar uma economia de mercado como é a actual. Tudo isto acaba por ter implicações a todos os níveis, em particular em termos económicos... como é que nós queremos que haja mais iniciativa, mais investimento privado, se às tantas as coisas não avançam, e naquilo em que o Estado tem que intervir e é a sua função, acaba por não conseguir dar resposta.

Considera então que esse comportamento... Ajudou sem dúvida, sobretudo por questões que nunca foram esclarecidas durante muitos anos e ao final de 30 anos quando se tentou levantar os panos, no fundo tentou-se pegar naquelas questões que nunca foram respondidas, e quando se levanta a polémica, a tal situação adormecida que havia há muitos anos, foi levantado o véu e já é difícil de responder, porque ... o próprio IGAPHE que era o agente da implementação dessa política, às tantas nem sequer tinha as coisas bem documentadas, nem catalogadas. No fundo, só alimentava um pouco as dúvidas, as tais dúvidas que nós não conseguimos... portanto, sim. Tudo isso alimenta essa... presunção, quer essas, quer outras. Porque às tantas, eles quase que sentem que podem colocar questões, que às tantas, acabam por não ser respondidas e... portanto quer essas, ou outras quaisquer que tenham surgido no momento, completamente falsas, se calhar acabariam por ter alguma credibilidade face à analogia com aquelas que até eram verdadeiras e que realmente não se conseguia dar resposta. Pois é... no fundo, um jogo de interesses ... e aqui, quem consegue ler as entrelinhas e jogar com a informação, jogar com os meios... isto acaba por ser um jogo.

O que é que considera que determinou a reversão...

Foi realmente a persistência, foi a vontade política de fechar este assunto por questões meramente políticas, e é preciso conhecer da parte dos contestatários. No fundo, durante muito tempo.... e foram cada vez mais, e momento após momento, arranjando mais apoios para a sua causa. Às tantas, alargando um pouco o espectro, porque a contestação não era só, não se baseava só na parte da habitação, já implicava a própria infância dentro da Fundação, às tantas já implicava a própria Fundação em si. O próprio governo aqui nunca estava, nunca esteve alheio a toda esta situação, porque ele próprio era culpado de ter sido o responsável por esta situação, e portanto, revertendo a situação à primeira fase, à primeira forma, apaziguou-se essa contestação. Eu julgo que foi isso que aconteceu... Aliás, a própria... o que foi apresentado na Assembleia tinha outras propostas, que implicava outros pontos, nomeadamente o fecho da Fundação, não foram aprovados. Foi exactamente aprovado aquele que de alguma forma, e muito directamente, resolvia a questão da contestação que era voltar o património todo para o Estado.

A verdade é que eu não sei qual é que vai ser o desfecho final, porque se a pretensão final é realmente passar essa gestão para outras entidades, que não o Estado, eu não sei o que é que vai acontecer... se vai haver alguma outra tentativa, ou simplesmente às tantas Simplesmente volta-se a abrir um departamento no Estado que é de arrendamento social, que é exactamente aquele que há uns anos atrás, noutras circunstâncias, com outro enquadramento, se tinha tentado fechar. Isto

com muitas Fecha-se o Instituto que fazia essa gestão, arranja-se outro Instituto que terá os mesmos recursos, muda-se o nome... mas agora, aqui também não sei...

Eu não sei se a política foi alterada. A única coisa que julgo que se quis tentar resolver foi Eu não sei se simplesmente se voltou atrás para se tentar novamente... A única coisa que isto resolveu foi fechar a contestação que eventualmente, aí, o poder político consegue, com muita experiência já com certeza, consegue ver as implicações que isso teria a médio e longo prazo em relação aos resultados que poderão eventualmente obter em período de eleições. Portanto, voltou-se atrás. Eu não sei agora se a política, se essa pretensão foi alterada porque... bem, então aí está-se a alterar a política. Agora o que acontece é que neste momento ficou ... o património que era do IGAPHE, do tal Instituto que foi extinto e que no fundo era como uma Comissão Liquidatária para se desfazer desse património, parte desse património, do lado de lá, foi passada para outras entidades que não o IGAPHE, outra parte continua do lado de cá. Efectivamente, nessa questão, essa política não foi integralmente concretizada. Houve realmente ali assim, pelo menos 2 peças - arrendamento em Lisboa e em Almada - que não chegaram a ser concretizadas nessa abordagem de passar o património para outras entidades que não fosse o poder central.

Essa atitude foi só fruto da contestação, de, como digo, uma experiência já do poder político de prever que isso teria implicações futuras, e portanto, obviamente que é uma situação que se tinha de resolver, sobretudo porque se estava num impasse. Num impasse porque não havia cedências. De alguma forma, do lado da Fundação, havia realmente uma linha que se manteve, que no fundo era a mesma linha que deu origem à candidatura no concurso... e que no fundo, ia contra aquilo que a determinado momento, que eu nem sei até que ponto terá sido ... de alguma forma, o Governo quando tentou propor a alienação e essas questões e era dar razão ou dar resposta a algumas das reivindicações dos arrendatários. Não sei.... Mas, não sei até que ponto isso terá implicações, que futuro é que isso vai ter. Agora, a ideia é realmente era... isto é das tais situações que era necessária a tal monitorização. Seria gora interessante saber o que é que vai acontecer, e se calhar questionar o próprio IHRU... saber se a política se mantém e se vai passar esse património para terceiros ou não.

Quais é que foram as fases que considerou mais determinantes na produção dos resultados? Foi sobretudo, da parte da Fundação, a forma de comunicação com os arrendatários. Eu julgo que foi aí realmente onde se perdeu mais, de se explicar o que é que se vai fazer, o que é que estamos a fazer, o que é que fizemos. Tentar trabalhar directamente com a Comissão de Moradores na perspectiva de um entendimento e de explicarem, de tirar partido desse facto de realmente estarem constituídos como uma Associação, e portanto acabou-se criar e limitou-se ali assim a um conflito em vez de se alimentar um entendimento. *Então podemos dizer que a falta de comunicação foi um factor para o insucesso?* Eu acho que foi. Da mesma forma que foi um factor determinante para o sucesso em defesa da causa dos moradores. Acaba sempre por ser mais fácil destruir do que construir. No caso deles, a política deles foi destruir tudo o que a Fundação fazia, tudo o que o Estado fazia era deitar abaixo... Assim era muito mais fácil, eles propriamente nunca fizeram propostas construtivas, foram

mais destrutivas ... e isto pensando numa política meramente social. As propostas construtivas deles que seria vender as casas a quem tinha condições para tal, acabava por entrar em conflito com uma realidade do projecto. Mas, eles aí, nesse aspecto, foram realmente, quer pela sua persistência, pela forma como se organizaram, pelos contactos, pelo apoio de alguns media, em particular pelo carácter sensacionalista de toda a polémica... no fundo tinham os ingredientes todos para vingar na perspectiva de deitar abaixo da contestação. Em termos construtivos, realmente não fizeram grandes propostas.

No fundo acaba por limitar logo à partida a falta de responsabilidade das pessoas, e isso, em termos sociais, em termos de sociedade e de diferenciação social, há no fundo de favorecimento em relação a algumas pessoas. Porque é que umas pessoas tinham a renda actualizada e outras não? E tudo isto acaba por alimentar polémica, por alimentar conflitos, e ... é o que eu digo... às tantas é a tal questão de cultura ... e, efectivamente, não pode beneficiar a sociedade em geral.

1.5. ENT5

A Fundação, como o seu objecto social tem a parte de habitação social, concorreu a um concurso público publicado pelo Estado para fazer a transferência do património em Chelas.

Os objectivos da Fundação era poder desenvolver a sua política de habitação social tal como fazia noutra área do concelho de Lisboa, em que pudesse favorecer pessoas com necessidades habitacionais e que poderiam ter acesso a uma habitação mais económica do que o mercado tradicional.

A ideia era a aplicação da lei da renda apoiada que permitiria adaptar as rendas existentes, que se tinha conhecimento que eram muito baixas, à realidade económica das famílias que lá viviam ou das que fossem para lá viver.

Foi feito um levantamento integral das habitações e dos rendimentos das famílias que lá estavam para com a legislação em vigor se poder actualizar de uma forma gradual essas rendas que iam sendo calculadas.

Eles sabiam que esse processo ia ser desenvolvido. Isso foi ... nos trâmites legais foi tudo publicado. Inicialmente tiveram uma reacção que não foi negativa, porque eles responderam aos inquéritos e facultaram os dados que eram necessários. Houve casos em que não foi possível fazer isso, mas eram excepções, não era a regra no meio de todo o bairro.

Quando foi feita a aplicação, aí foi um processo diferente porque as pessoas... houve muitas que não aceitaram as rendas que lhes eram aplicadas. Estavam habituados há 30 anos com a mesma renda e contestaram. Portanto, procuraram os meios que encontraram para poder contestar as rendas que estavam a ser aplicadas. Uma maioria. Houve outros, que não. Que aceitaram as rendas e que passaram a aplicar as novas rendas.

Sabe-se que em 1974 as casas foram ocupadas...

As casas não lhes eram destinadas sequer... As casas foram construídas antes do 25 de Abril e após a Revolução do 25 de Abril houve uma ocupação ilegal, aliás como qualquer ocupação, e houve necessidade, posteriormente, de legalizar essa situação e o Estado aceitou a situação porque politicamente não assumiu a posição de poder e de força contra as pessoas que tinham ocupado as casas.

A não actualização das rendas foi o processo mais fácil para os nossos dirigentes porque assim não tiveram nunca contestação em relação à situação e, era uma forma de inoperacionalidade que de certa forma foi assumida. Nunca mexeram a situação e deixaram perpetuar durante esse tempo todo. No fundo, nunca aplicaram a legislação que deviam ter aplicado.

Mais tarde houve a reversão do património...

O que provocou a reversão, em primeiro lugar tivemos a parte de contestação dos moradores, de grupos de moradores que não aceitava a actualização das rendas. Politicamente, eu penso, que em diversas instâncias do nosso poder político nunca foi tomada, nunca houve a coragem de tomar as decisões correctas que era de reconhecer que a Fundação estava a aplicar a lei e, como tal, tinha a razão do seu lado. Porque se, se, pode dizer desta forma e manter a situação que estava – portanto de aplicação e do património ser da Fundação – tinha sido de acordo com a lei em vigor e com as orientações de Estado, tinha sido transferido para a Fundação sabendo que o objectivo era esse. Portanto, acho que foi uma actuação política perfeitamente incorrecta.

Aliás eles achavam que por terem pago renda, que as casas já eram deles. Acho que não tem a ver com o facto de não terem actualizado as rendas...Quer dizer, que eles utilizavam o argumento, sim. Que isso justifica, não. Portanto, se aquelas casas se destinam à habitação social, deveriam destinar-se a pessoas que efectivamente necessitassem delas e que supostamente é para pessoas que nem sequer têm capacidade económica para poder adquirir. Portanto deveriam utilizar as casas enquanto tivessem necessidade e não perpetuar a situação.

E quanto à alienação...

A alienação, não. A ideia da Fundação não era alienar. Embora houvesse fogos que tivessem sido ainda alienados pelo Estado, não era essa a perspectiva porque isso não cumpria os objectivos que a Fundação tinha para aquela habitação. O objectivo da Fundação não era receber o património e vender para criar riqueza, era sim, permitir desenvolver a sua política social.

Não era suposta a alienação (como objectivo do Estado) e sim, foi uma pressão. Mas, não era essa a intenção que a Fundação tinha. A pressão que existiu sobre a Fundação para vender as casas era bastante grande...

1.6. ENT6

Trabalhou na agência como técnica. Quer contar a sua experiência?

Entrei para o serviço e comecei a conhecer os bairros através de dossiers e de base de dados ... Quando fui para o serviço disseram-me, e, foi o que aconteceu, o Estado estava a transferir património - e continua, segundo sei - para IPSS's. Entretanto acabei o curso e aceitei o desafio de ir trabalhar.

No início, comecei a atender as pessoas e, pouco tempo mais tarde, comecei a construir e a criar os condomínios. Foi mais a minha área. Comecei a criar os condomínios, tudo o que era burocracias e tudo mais, os softwares e afins, e, dava muito apoio às pessoas. Falava muito com as pessoas, recebia, dava respostas e tudo mais.

Ganhámos o concurso público e começámos a fazer a gestão. Entretanto, vim a saber que para além de ficarmos com o património, tínhamos de implementar uma série de Leis. Foi nessa altura que agarramos nas Leis e ver como se faz. A Lei diz A, muito bem, vamos fazer A. Nessa altura tentámos implementar. MAIS! Começámos a fazer a gestão. Os condomínios, como é óbvio, trouxeram uma enorme confusão. As pessoas não estavam habituadas a pagar o condomínio. Os condomínios, em média, em Lisboa, são de 50€ e aqueles condomínios pagam bem mais baixo. As pessoas não entendiam o porquê de sempre terem vivido naquelas casas, e, não pagavam renda, não pagavam nada, porque é que de repente haviam de pagar condomínio!

Só o condomínio lhes fazia confusão. Quando começou a ser aplicada - mas muito mais tarde!-, nós começámos a aplicar a renda apoiada um ano mais tarde e foi aí que começaram os problemas graves, porque as pessoas não aceitavam pagar a renda e... nós não podemos aplicar a lei, basicamente!

Quando começou a trabalhar...

Era transpor a realidade para o papel, primeiro. Começar a conhecer, ir ao terreno, começar a falar com os moradores, saber quais é que eram os problemas deles. Começar a perceber, os objectivos, o que é que os moradores pretendiam, o que é que não pretendiam e conhecer a realidade literalmente no local. Foi uma experiência que lhe digo que foi... foi muito engraçada, mesmo!

Eu acho que era evidente? Era começar a conhecer o bairro, começámos a estar dentro de tudo o que se passava no bairro. Aquilo eram guetos completamente! Começar a perceber o bairro, transpor para o papel e começar a resolver os problemas do bairro que eram imensos!

Os problemas eram imensos...e que noção é que tinha? É que as instituições anteriores tinham conhecimento dessa realidade?

Não. Se conhecesse as pessoas não iam para lá fazer as perguntas que faziam. A outra Instituição (IGAPHE) não tinha a mínima noção do que era a realidade. Aquilo era um gueto e davam dinheiro

para o gueto e ponto final. Era assim que funcionava. Pagavam água, pagavam luz e as pessoas viviam ali felizes e contentes. O que nós tentamos fazer foi desconstruir. O que nós começámos a fazer foi perceber as pessoas, perceber o bairro e começar a tirar as pessoas daquele gueto. Quanto a mim, eram esses os objectivos principais: era conhecer e começar a desconstruir, e, depois implementar as leis, como é óbvio. Aplicar a lei. Aplicar a lei da renda apoiada. As pessoas num agregado familiar, se são 2 pessoas e cada uma ganha 1000, pagam literalmente consoante o agregado familiar e o estado da habitação. Porque uma habitação pode estar muito boa ou pode estar muito má, certo? Portanto, eles pagavam conforme os rendimentos e depois era notório que os declaravam que não tinham rendimentos, mas tinham BM's à porta e tinham Mercedes! Nós entrámos várias vezes dentro das casas e tinham grandes televisões e tinham empregada! Uma vez, inclusive, bateu-se À porta e quem abriu foi a empregada porque "a Senhora, a dona da casa não estava"!

Portanto, como é que nós podemos admitir que uma casa, que supostamente é para lá estar num certo período de vida para as pessoas conseguirem subir, juntar uns trocos, começar a ter uma maior qualidade de vida – como é que se pode permitir que em tantos anos que aquele bairro existe, as pessoas continuem a lá viver e não dêem oportunidade a outros. Aquilo, supostamente, devia ser um ciclo, não é? As pessoas entravam, saíam, entravam, saíam! Primeiro, aquilo não ficava um gueto. Não ficava! Mas, não. As pessoas habituaram-se a isso e

Foi muito complicado. Nós criámos a base de dados, aplicámos a lei e as pessoas não aceitaram porque era normal pagarem 1% do salário mínimo nacional, e, as pessoas não aceitavam porque é que tinham de pagar isso! Há que entender como é que nós num bairro daqueles, com tantas habitações, poderíamos sobreviver e pagar obras, pagar condomínio, água, luz, tudo e mais alguma coisa, com 3,75€. A verdade é que tínhamos muitos casos que estavam a pagar isso. Eu lembro-me que havia muitas famílias a pagar isso, e famílias numerosas! Famílias com 3,4,5 crianças e a pagar um valor muito baixo. Agora, era completamente... é impossível! É impossível um prédio só, e, nós tínhamos lá muitos prédios. É impossível! Não dava e a aplicação foi muito difícil. As cartas que nós enviámos, as conversas que nós tínhamos com os moradores... As pessoas não aceitavam. Não aceitavam!

As pessoas quando foram para aquelas casas, foi um bocadinho o que se passou há dias atrás. O arrombar das casas. As pessoas apoderaram-se das casas e a partir daí as casas são delas e ponto final. Os processos têm nomes de pessoas de há anos e anos atrás! Para além de depois fazerem o subaluguer. Havia muitas pessoas que estavam a pagar, nem pagavam 10 euros de renda e estavam a receber 400 por fora, de subaluguer.

As pessoas não pagavam porque não conheciam, nunca lhes foi explicado. Foi mais uma lei que foi imposta e nós tentávamos explicar e as pessoas não aceitavam. Estiveram anos a fio, são famílias, são gerações atrás de gerações habituadas a não pagar. E de repente têm que pagar. É como há

uma família que recebe 2000 euros por mês, 3,75 euros e não pagam?! 10 euros e não pagam?! Onde é que está o equilíbrio social? Não é?

As pessoas reagiram mal. A Fundação para além de ter enviado várias cartas, se bem me lembro, fui levar as cartas a informar e a explicar, as pessoas iam lá e nós explicávamos o porquê, a Fundação continuou a tentar aplicar a renda. E aqui acabou o processo. Começou a haver as manifestações e, nós que aplicávamos a lei, somos os maus da fita e ficámos sem o património. A verdade é que qualquer Instituição que venha agora, seja o IHRU, seja qualquer Instituição, vai ter que o aplicar. Então as leis são feitas para quê? Para não serem aplicadas? Então mudem a lei! Quer dizer, então se a lei existe, se nós a aplicarmos e não funciona, outra Instituição que venha a aplicar vai voltar a ficar sem o património. Isto vai ser uma roda-viva. O nosso governo não se pode deixar intimidar por os moradores que não pagam. É mais um gueto que vai continuar a ser um gueto por anos e anos a fio. E no Porto, segundo eu sei, não é assim que as coisas funcionam. No Porto é chega um dia e não pagam, não paga até um dia em que chega ao fim e vai para a rua e acabou. Nós, na nossa casa se não pagarmos a renda ou o empréstimo, o que é que nos fazem? Põe-nos na rua! Então, porque é que os outros hão-de ser mais do que nós? Para mim a questão é muito simples: - se eu não pagar o meu empréstimo eu só posta na rua passados x meses, tenho um processo em tribunal. Então, eles também têm que o ter!

Que íamos aplicar a lei que íamos, inclusive, candidatar a um programa que era o PROHABITA e a ideia de uma IPSS, que é a Fundação D. Pedro IV, a ideia seria, sem dúvida alguma, para além do equilíbrio social, seria o dinheiro que entrasse – não era para nós. Era para fazer obras, era para dar maior qualidade de vida às pessoas. Um paga 10, outro paga 100. Ok. Desse dinheiro, o que é que sai, vamos fazer obras. Porque, inclusive, tivemos imensos moradores que não pagavam a renda e nós continuámos a fazer as obras. Pagar a qualidade! Quer dizer, é o mínimo a pessoa não ter uma fuga de gás em casa! Morrem todos! É o que mais faltava! E, mesmo nas pessoas que nunca pagaram renda, há 20, 30 anos, nós continuámos com essa política de – Não! Não paga, mas tem direito a. E o objectivo era esse – aplicar a lei e, com a aplicação da lei, reconstruir aquele bairro todo e deixar de ser um gueto para ser um bairro normal.

O bairro, segundo me lembro, foi construído e as pessoas fizeram a ocupação ilegal. As casas estavam atribuídas a certas pessoas e antes dessas pessoas chegarem lá, as casas foram ocupadas. Portanto, a maior das pessoas que lá estão, nós nem sabemos quem são ou já morreram há 50 anos e nós nem sabemos.

Não houve actualização de rendas. As rendas não eram actualizadas há anos sem fim! Daí as pessoas colocarem a questão: -Ok. Foi nos aplicada uma renda há 30 anos. Nunca pagámos, nunca tivemos problemas, porque é que agora vamos pagar? É que a que tínhamos há 30 anos, uma renda de 30 anos não tem nada a ver com a de hoje. 10 euros (há 30 anos não eram 10 euros) há 30 anos

era imenso dinheiro, hoje em dia é muito pouco. Se não pagavam, porque é que agora tinham de pagar?

Eu acho vergonhoso. É vergonhoso. Nós quando descontamos (nós ganhamos um salário bruto e um salário líquido, certo?) o desconto que nós fazemos também vai para isto! Portanto, como é que as pessoas têm o direito, com que direito é que os outros nos podem estar a tirar dinheiro sem fazer nada na vida. É lhes aplicada uma renda. Não pagam, e, somos nós que estamos a pagar pelos outros. Eu acho isso inadmissível! Acho inacreditável como é que nunca ninguém se impôs!

Se o próprio Estado não se impõe, seja a Fundação D. Pedro IV, seja o IHRU, não se vão conseguir impor enquanto os nossos políticos actuarem?: - Não, meus senhores. Há aqui uma lei e a lei vai ser aplicada. E, aplicada, não é a despejo. No Porto funciona, porque é que aqui não há-de funcionar? É um problema de política aqui, literalmente de interesses.

É um problema de política, como é óbvio. Se no Porto funciona, estamos no mesmo país! No Porto funciona, há uma lei que, sim senhora, é posta em prática. Porque é que aqui não é? O que é que se passa no meio da política que não nos deixa aplicar a lei? Então, porque é que eles próprios criam a lei? Qual é que é a lógica deste país (e isto não é só na habitação, há imensas leis que não são cumpridas), como é que o próprio país define uma lei e depois não diz à Fundação D. Pedro IV, ou outra Instituição qualquer, - Não, meus senhores não as apliquem! Não nos vão estar a tirar a nós o património... o património era de uma Instituição, passou para a Fundação, agora passou para o IHRU, há-de passar para muitas mais! Porque o IHRU não vai ter capacidade! Não vai! Receita/ Despesa, vai estar sempre muito abaixo! E, isto vai ser um poço sem fundo! É. Nós, qualquer dia, em vez de estarmos a descontar 30%, vamos descontar 40, ou 50, ou 60%! Isto é vergonhoso, vergonhoso.

Quanto ao regime de renda aplicado...

Era no regime de renda apoiada, era. Quando nós tínhamos casas livres e que não eram ocupadas (ou eram ocupadas e no dia seguinte não estavam, porque conseguíamos intervir em algumas habitações) íamos ver o agregado familiar, as pessoas que tinham mais necessidades. Se era uma mãe solteira com um filho que estava desempregada. Aí, havia uma série de critérios. Não me lembro dos critérios, mas lembro-me que havia uma série de critérios. Tínhamos uma lista de espera enorme, mas havia critérios, como é óbvio, não é? Quer dizer, não é uma pessoa que ganha 2000 euros por mês que vai ter direito a uma habitação. Nem pensar, senão, não funciona. Não dá. É pegar no agregado que tinha mais crianças e menos rendimentos, como é óbvio.

A alienação...

Não havia. Não havia venda, ponto final. A habitação é para circular, as pessoas entram e saem, o nosso dever era cumprir a lei... mas nem pensar! Nessa altura não havia. Nunca vendemos casa

nenhuma. Nunca vendemos nenhuma habitação, aliás a habitação social não tem por fim a venda, o objectivo não é venda, para isso já não era habitação social.

Na infância, a Fundação tem a parte da infância e as coisas funcionam da mesma maneira, o cálculo é o mesmo e é de lei! E aplicamos a lei e as coisas funcionam! Não percebo porque é que de facto só na zona de Lisboa é que a aplicação da renda apoiada não funciona... Mas gostava de ver como é que daqui a 10 anos isto vai estar! Porque vai estar na mesma... Vai estar literalmente na mesma!

Pensavam que ia ficar tudo na mesma!Portugal. Pensavam que as coisas iam, literalmente, ficar tudo na mesma! Iam continuar sem pagar renda, iam continuar a fazer ocupações ilegais, nunca iria ser nada actualizado e que, mais cedo ou mais tarde, ia deixar de ser da Fundação e voltava para o IGAPHE. Mas por alguma razão é que o IGAPHE também terminou... Senão também nunca tinha vindo para nós...

E agora pergunto: - Com que direito as pessoas fazem uma manifestação e as coisas continuam na mesma? Não há direito, não há! E isto há-de continuar assim. As pessoas fazem uma manifestação e os políticos: - OK, não se faz nada! Isto não me cabe na cabeça, é uma coisa que me transtorna, porque, então, digam: - Não há esta lei – e nós andamos a pagar os outros.

O povo português gosta muito de prevaricar. Arranjam formas e formas de contornar a lei. Há um país que, se não estou em erro é no Canadá, se houver mais do que uma pessoa no carro pode ir na faixa do Bus. A resposta que eu tive no outro dia de uma pessoa que conheço foi: - Não há problema! Eu compro um boneco e sento-o ao lado. Portanto, nós, povo português, estamos muito habituados ao desenrascar. É verdade, é o desenrascar. E eu acho que é assim que nós acabamos por contornar as leis. É o desenrascar, não pode ir por aqui, mas arranja outro caminho. E as leis vão acabando por não ser impostas e o país vai estagnar. Esta área quanto a mim, pode dar uma grande reviravolta, mas há aqui muitos interesses políticos por detrás. Ou os políticos se sentam todos e dizem: - Sim Senhor, há uma lei e é para cumprir – ou então: - Não Senhora, vamos mudar a lei. Mas qualquer coisa tem de ser feita! Agora, não fizeram em 30 anos. É agora que vão fazer? .

E o que esperavam os moradores...

Que a Fundação fizesse a recuperação dos prédios, das habitações em si e que continuassem sem pagar renda. A única expectativa deles, aliás, eles diziam lá no bairro: - É preciso pintar, é preciso reconstruir, está aqui uma ponte que está a cair. Quer dizer, a única coisa que eles queriam era pedir. Mas eles não dão nada. E isto é toma lá, dá cá. Quando uma pessoa trabalha, trabalha e chega ao final do mês, recebe. Isto funciona tudo assim, em todas as áreas da nossa vida. Quer dizer, eles queriam as coisas feitas, mas não queriam pagar. E não dá. Nós somos uma IPSS, nós não temos rios de dinheiro para estar a fazer a recuperação sem as pessoas nos darem qualquer coisa.

Se o IGAPHE nunca fez nada, e o IGAPHE é do Estado, porque é que uma Instituição Social ia fazer? Se o próprio Estado nunca fez nada, vivemos bem assim. Quem são eles para agora vir impor

regras? Se o próprio Estado tem uma regra e não cumpre, quem são os outros para vir impor?! E, como é obvio, não cumpriram e não cumpriram e em vez do Estado dizer: - Não Senhor. Meus senhores, nós não tínhamos capacidade (se calhar o IGAPHE não tinha capacidade para gerir aquilo e nós temos Know-how em gestão) se calhar a Instituição tem Know-how em gestão, não senhora, eles vão aplicar. Mas, parece uma brincadeira, não é? Nós Estado não aplicamos, ou das duas, uma: - Em última análise vocês seguem aquelas regras ou então é tudo posto na rua, e, as coisas funcionavam porque isto é um bocadinho andar a chicote com as pessoas, mas há que cumprir. Para mim é simples como isto.

Quanto aos media...

A nossa televisão é sensacionalista, sem dúvida alguma. A nossa televisão se calhar não mostra uma coisa que é importante, passa ao lado porque não chama a atenção, mas tudo o que possa chamar a atenção eles passam e há um jogo de palavras (a língua portuguesa é muito traiçoeira por isso) em que quando nós aparecemos na televisão, toda a gente sabia quem era a Fundação D. Pedro IV, toda a gente sabia os nomes de toda a gente – desde o nome da directora aos nomes dos técnicos, toda as pessoas sabiam - e, como é óbvio, quando foi para a televisão, aquele sensacionalismo de – caiu uma ponte! Não caiu nada uma ponte, caíram duas pedras de uma ponte, porque sim, porque caíem em todo o lado e na nossa casa também cai ali um bocado do tecto por causa da humidade. E, os media na altura apoderaram-se disso. Porque eles também viram isso. Porque se eles não tiverem sensacionalismo, eles não funcionam. A nossa televisão é assim. Apoderaram-se disso, apoderaram...Eu acho que aquilo que eles nunca disseram... foram buscar coisas do passado que já não se justificam. O que eles nunca disseram foi que a Instituição estava a cumprir a lei. Porque isto não lhes interessava. Agora a Instituição está a aplicar rendas de mais de 100 %... Quer dizer uma pessoa que pagava 1 euro e passa a pagar 100, isto é uma brutalidade. Mas se calhar esses 100 euros em percentagem é brutal, mas se calhar não foram dizer que esse agregado familiar eram 5 pessoas e que para casa entravam 5 mil euros líquidos.

Sim, tiveram muita importância. Conseguiram exactamente aquilo que queriam: - foi chamar a atenção, foi dizer que uma IPSS centenária não sabe o que está a fazer e, como é óbvio, pôs-se do lado das pessoas que o que ouviram as pessoas dizer é que a renda aumentou de 3 euros para 300, mas olhe eu ganho 2 mil por mês, olhe eu tenho um BM. Isso não souberam dizer, olhe eu tenho 2 casas aqui e uma delas em subaluguer. Isso, eles não souberam dizer. Eles souberam dizer o que, obviamente, lhes interessava e para chamar a atenção. Aliás, nós nessa altura nós fomos todos contactados das variadíssimas áreas – desde pais a amigos e tudo mais – a perguntar o que é que se passa, o que é que se passa. Porque o passado era a parte má. Inclusive, nessa altura, puseram a área da infância também ao barulho e diziam que não dávamos comida às crianças! Quer dizer... Nós trabalhamos há tantos anos com crianças, temos qualidade naquilo que fazemos, se continuamos a ter crianças, quem são eles para vir dizer que nós não sabemos funcionar, ou que não

sabemos fazer gestão. Nós sabemos, não podemos é aplicar a lei. E as coisas, pelo visto, não funcionam.

Portanto, os media tiveram muita importância pelo lado negativo, quanto a mim. Nunca mais se ouviu falar de nada, deixou de ter importância a partir do momento que houve uma decisão política que foi: - Não cumpram a lei, porque nós não queremos. Nós automaticamente, dissemos: - muito bem, vamos voltar a dar o património. Mas eles tiveram uma grande culpa nisto. Isto não tinha o impacto que teve se não fossem os media, sem dúvida.

Eu não me lembro de grupos partidários, quais é que eram os objectivos de cada um. O que eu me lembro de facto é que... aliás, eu nunca percebi muito bem o que é que havia ali por detrás. Nunca percebi muito bem o porquê de, primeiro, quererem tirar da Instituição... Era. Aliás, nenhuma IPSS está 2 horas e meia na Assembleia de República como tema de interesse tão grave, porque aplicámos a lei! Portanto, havia interesses políticos por detrás, sem dúvida alguma. Agora em política, se quer que lhe diga, não sou uma barra. Mas teve. Se não, não tínhamos ido para a Assembleia, as coisas teriam sido resolvidas de uma forma muito mais soft – há esta decisão para tomar e tomava-se. Em 5 minutos tomava-se a decisão, porque os políticos, antes de chegarem lá, já toda a gente sabe o que é que vai acontecer, não é? O interesse político foi notório. Agora, gostava de saber o que é que eles vão fazer daqui para a frente... Ter tanto impacto e agora eles não falam de nada... o que é que eles vão fazer daqui para a frente?

É vergonhoso. Eles diziam que os moradores tem razão, como é óbvio... se não, não nos tinham tirado o património. A partir do momento que o Estado toma a decisão de nos tirar o património, está a dar razão aos moradores. É tão simples quanto isto. Para mim é uma coisa muito simples. Eles deram, deram azo aos moradores. Se eles não tivessem dado azo aos moradores, eles neste momento não estavam a fazer o que estão. Portanto, o comportamento do Estado foi inadmissível, foi dizer: - Ok, eles estão a cumprir a lei, mas vá, cala-te lá. O que eles estão a fazer é calá-los por mais uns anos. Porque de hoje para amanhã, isto muda, muda a política e eu quero ver quem é que vem daí dizer seja o que for, porque qualquer político que venha dizer: - Vamos aplicar a lei - alguém vai ficar na rua! Mas, também não o faz, como é óbvio. Nenhum político vai ali dizer – Vamos aplicar a lei – porque há 3 políticos por detrás, mas o Estado ficou do lado dos moradores, senão não tinha passado outra vez para o IHRU.

Foi por não acreditar que eles próprios têm capacidade para. O Estado não tem capacidade para aplicar. O Estado não tem! Eles estão a calar os moradores por mais uns anos. Porque eles sabem perfeitamente que se continuassem, se o património continuasse na Instituição (na Fundação), se nós continuássemos a aplicar a lei, eles iam ter um 31. Porque as pessoas que estavam naquele bairro, não se iam calar. Não se iam calar! Iam fazer manifestações atrás de manifestações, tanto que esta semana houve outra, não foi? Eles continuam a conseguir o que querem! Ou há de facto um ponto final: - Meus Senhores, não há mais manifestações. É para cumprir, é para cumprir. E, quem não está

bem, é posto na rua. Isso, quanto a mim, por enquanto não vai ter solução. E, é muito triste ver no nosso país uma lei que não é aplicada.

O Estado aqui não é a cara deste cenário. A cara deste cenário são os moradores. O Estado diz... Primeiro, o Estado não tem uma estratégia definida aqui. Tínhamos que começar por aí. Isto era preciso fazer primeiro uma análise SWOT. Pontos fortes, pontos fracos, ameaças, era preciso! É preciso fazer uma análise. Ok, vamos fazer isto. Há um bairro, é preciso estratégias. Muito bem, vamos defini-las. Agora pergunto: em Lisboa, não funciona. No Porto, funciona, mas enfim... Agarravam nisso, muito bem. Vamos fazer uma lei, criavam uma lei. Depois de criar a lei, se calhar deviam ter alguns cálculos a dizer como é que as coisas iam funcionar. Fosse o Estado ou fosse outra entidade qualquer a implementar as leis. Eles deviam ter criado estratégias, como é óbvio. A partir do momento em que não criam estratégias e mais uma vez chegam e dizem que isto vai ser assim, é óbvio que as coisas não vão funcionar.

Quanto a mim, o Estado não é de todo a cara principal deste cenário. A cara principal são os moradores que continuam a fazer o que querem. O Estado devia criar leis, devia criar regras (leis, já as criou mas não as cumprem) e, se calhar, é melhor tarde do que nunca. Se calhar deviam agora rever a lei da renda apoiada, rever e criar estratégias. Rever é: - Ok, não funcionou daquela maneira, não funcionou na Fundação..... Não, nem vai fazer. Então, já tinha feito! Teve tempo suficiente desde 2006... 2 anos e meio, não consegue aplicar a lei.... Se a Fundação não a conseguiu aplicar nem o IHRU, então porque é que criam leis? Então, vamos viver que nem bichinhos como antigamente. Voltamos ao passado! Eles fazem uma lei e não definem estratégias. Agora, porque é que me todas as áreas em que as leis têm que ser aplicadas se nós formos em excesso de velocidade, somos multados e recebemos uma carta em casa e pagamos a multa. Ou, então, chega a uma altura em que ficamos sem carta e vamos para tribunal. Isso é tudo aplicável, então porque é que isto não é?!

Essa é a minha grande questão: - Porque é que aqui não é aplicada a lei? E o que é que o Estado vai fazer? Porque é que não definem estratégias? É aplicado no Porto. De que forma é que é aplicado no Porto? Vamos beber a informação ao Porto! Como é que eles fizeram e vamos aplicar em Lisboa! O Estado neste momento não é actor principal. O Estado atirou para aqui uma carta e a carta é a Lei... Mas essa área quanto a mim... Isto não vai ter fim, nunca! Ou o Estado se impõe e cria regras para isso ou então isto não vai sair daqui. Aquele grupo de ciganos da semana passada com os negros, foi exactamente a mesma coisa: - Agora querem entregar a chave e querem ir para outro bairro. Quer dizer, as coisas não funcionam assim! Eu não posso dizer que comprei a minha casa, mas agora gostava de ir viver para outra casa a lado e troco a chave. Quer dizer, as coisas não funcionam assim! Há regras e as pessoas tem de perceber que há regras. Agora, se em 30 anos não cumpriram uma regra, porque é que agora vão cumprir?! O Estado neste momento, sim, devia criar regras. Não funcionou até hoje, a partir de hoje as coisas

É claro que sim! Se não, eles agarravam... Não há acções de despejo? Há uma das regras que quando as pessoas não pagam, ao final de x tempo estão na rua. Porque é que eles não aplicam isso? Têm medo? Interesses políticos... que estão por trás. Há muita coisa que eu ainda não percebi, mas, sem dúvida alguma, que há aqui muitos interesses políticos. Se não, já tinham aplicado.

Se nós mexermos numa coisa que está estanque, vai dar disparate, certo? O bairro estava a funcionar muito bem: tinham uma casa, o Estado pagava as despesas e eles viviam bem. A partir do momento em que nós vamos mexer num problema, isso vai trazer 500 mil outros. Mas 500 mil! Não dá para agradar gregos e troianos, é verdade. Mas se nós vamos mexer naquilo que está estanque, vamos trazer problemas. E para quê? Eu acho que, neste momento, é um bocado o que está a acontecer. Porque é que eles vão mexer num problema que neste momento se estiverem quietos, não traz mais problemas? E há tantos problemas no país, porque é que eles hão-de mexer naquele? Aquele está quietinho, não dá problemas! O Estado tem que pagar. Ok, paga água, luz e tudo e mais alguma coisa, mas as coisas funcionam. Se durante 30 anos funcionaram, porque é que hão-de mexer? Mas, agora, houve a extinção do IGAPHE... Eles não querem problemas! O Estado não quer problemas! Se aquilo está quietinho e não deita fumo, vamos deixar quietinho. Já deitou muito fumo, como sabemos...não é? Eles vão continuar a deixar aquilo, é muito mais fácil. É muito mais fácil deixar um problema quietinho, do que estarem a mexer. Então mudem as leis!

Dá força aos moradores. E, agora, pergunto: - É justo que as pessoas que durante 30 anos não pagaram uma renda, vão comprar uma casa por 5, 10 mil contos? É justo? Enquanto que nós jovens, em início de vida, pagamos 30, 40 mil contos por uma habitação? Então, não havia muito mais justiça se pudéssemos ter um ciclo que eles saiem e nós entramos, saiem e entram e o Estado enfim, ajudava-nos, fazia de trampolim no início de vida em que a pessoa sabia, ok, tenho 2 anos ali, mas tenho. É uma oportunidade que o Estado nos está a dar. Sou jovem, estou na faculdade, vou começar a trabalhar, vou pagar uma renda baixa. Não era mais justo, do que pessoas que estiveram agora anos e anos sem pagar nada e vão pagar uma casa àquele valor? E como é óbvio dentro de.... devem ter prioridade, não é? Eu acredito que sim. Quer dizer, não sou eu que vou candidatar, mas será que é justo?

Eu acho que este processo é preciso ser visto com muita cautela. Mas, há aqui no fundo... os nossos políticos fazem o que querem do nosso país. Não é o interesse público, são os interesses! Eles fazem o que querem. Porque se fosse interesse da sociedade, todos nós, como é óbvio, dizíamos: - Não (seja pessoas mais velhas, seja pessoas mais novas), sim senhora, vamos ao fim de 2,3 anos ter um ciclo. E era um sítio de passagem, todos nós, ao fim ao cabo, acabávamos por passar por Chelas. A política deles está errada, sem dúvida alguma. Está errada. Agora, o que é que vão fazer? Essa é a minha grande questão. Eu acho que daqui a 10 anos, vou estar a olhar para trás e pensar: - O que é que eles já fizeram? Eu acho que a minha resposta (nós podemos sentar-nos no mesmo dia, mesma

hora) e o que é que eles fizeram? Nada! Daqui a 20, o que é que eles fizeram? Nada! E qual é que é a solução?...

O Estado nem quer saber! O Estado, para ele, já arrumou este assunto! Os moradores começaram a chatear, eles viram que os moradores não se calavam. Fizeram manifestações. O Estado ... : - Espera lá. Tivemos durante 30 anos uma coisa quietinha, vem a Instituição e quer aplicar a lei. Ok. Mexeu naquilo e está a dar asneira (sitio?). Quietinho ali. Eu acho que já nem se lembram. Fundação D. Pedro IV, toda a gente conhece, sem dúvida alguma. Mas, mexer naquele assunto? Não! Aquilo está ali quietinho... Eles não vão fazer nada, e isso deixa-nos revoltado a nós que trabalhamos no serviço e lutámos por recuperar o património... É injusto.

Como comenta a evolução da política?

Qual política?! Essa é a única pergunta que eu faço: - Qual política? Que política é que há na habitação? Não há! Não há política nenhuma na habitação! Eles fazem o que querem e não há! A lei que existe é um mero papel que está assinado, ponto final! Aquilo na prática não é nada, não há política! Eles continuam a viver como viviam há 30 anos. Portanto, o IHRU é o IGAPHE 2. O IHRU é o IGAPHE 2! E o IHRU, mais dia, menos dia ... por acaso não sei porque é que houve a extinção do IGAPHE, mas eu acredito que aquilo com receita/ despesa, aquilo foi abaixo, afundou, ponto final! Presumo que seja isso... Mas... em relação ao IHRU, como é que eles vão sobreviver? Eles não vão sobreviver! Mais dia, menos dia, o IHRU vai acabar e vai sair do IHRU e vai para onde? Isto vai continuar na mesma anos e anos a fio... Não há política! E eles vão continuar sem fazer nada ... Quanto mais se mexe, pior é, não é? E é o que eles vão fazer – deixar isto assim! Se calhar, se criarem outro bairro, as coisas vão funcionar de forma diferente. Porque a mesma coisa é nós nascermos ou começarmos a trabalhar com uma determinada regra, ou quando pedimos um empréstimo para casa, temos uma determinada regra, sabemos que temos de cumprir, sabemos que temos prazos, sabemos quais os valores onde temos um contrato e temos aquela regra. Se eu hoje deixar de pagar a minha casa, era posta na rua automaticamente e sei quais é que são as consequências. Mas eu sei isto automaticamente porque se passa isto com o meu vizinho do lado. Se o meu vizinho do lado o faz, eu também o vou fazer. A partir do momento em que o vizinho do lado o faz, começa a fazer toda a gente, aquilo é uma balbúrdia. Portanto, política de habitação, não há. No bairro das Amendoeiras, em relação às outras zonas – Porto e tudo mais, estas coisas funcionam minimamente porque, se não, as pessoas não eram despejadas. Mas aí também não fazem muito burburinho, não fazem. Agora, não há política de habitação, não há e é triste porque isto vai continuar assim. Mas eu gostava, é um desafio: Daqui a 30 anos encontramo-nos aqui para ver o que é que mudou...

2. QUADROS DE ANÁLISE DA IMPRENSA – OUTPUTS SPSS

2.1. Lista de unidades de informação seleccionadas

Tabela 1 – Lista de unidades de informação seleccionadas

Jornal	Data	Título
Diário Notícias	16-01-2003	Estado perde casas
Público	26-05-2003	Câmaras da Área Metropolitana de Lisboa relutantes em aceitar casas dos bairros sociais do IGAPHE
Público	17-05-2003	Municípios insistem em contrapartidas para receber fogos de habitação social do IGAPHE
Jornal de Negócios	22-03-2004	IGAPHE já transferiu património no valor de 192 milhões de euros
Diário Notícias	24-03-2004	Estou saturado com atitudes destas
Público	24-03-2004	PS e PCP recusaram casas do IGAPHE e votaram contra decisões dos seus vereadores
Jornal de Negócios	08-04-2004	Fogos do IGAPHE pagam renda média de 30 euros
Diário Notícias	24-06-2004	Cinco câmaras rejeitam património do IGAPHE
Tal e Qual	14-10-2005	Estado ofereceu 1.400 casas a fundação
Público	19-12-2005	Fundação aumenta rendas sociais 20 e 30 vezes a 1400 famílias
Público	21-12-2005	PS promete averiguar caso da Fundação D. Pedro IV
Expresso	30-12-2005	Moradores de bairros sociais contestam rendas
Jornal Notícias	06-01-2006	Mário Soares não terá o meu voto na 2ª volta
Público	12-01-2006	Um dia com quem ainda não tem idade para votar
Público	13-01-2006	Cavaco acusa Soares de "campanha de ataques, mentiras e injúrias"
Público	13-01-2006	Garcia Pereira teve grande recepção em Chelas
Diário Notícias	13-01-2006	Soares carrega cadáver do Governo às costas
Expresso	14-01-2006	Garcia a banhos em Chelas
Público	16-01-2006	Moradores em Marvila queixam-se a Louçã
Público	19-01-2006	CDS/PP pede esclarecimentos sobre rendas do bairro das Amendoeiras
Público	20-01-2006	A comitiva que cabe toda no mesmo carro
Diário Notícias	23-01-2006	Bairro das Amendoeiras luta outra vez pelas casas
Público	24-01-2006	Fundação D. Pedro IV foi a única a aplicar o polémico regime de rendas
Público	16-02-2006	PCP leva caso Amendoeiras/Lóios ao Parlamento
Jornal Notícias	19-02-2006	Sá Fernandes denuncia tentativa de suborno

**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Público	01-04-2006	Ex-secretário de Estado ignorou proposta de extinção da Fundação D. Pedro IV
Público	01-04-2006	As explicações do Presidente da instituição
Público	20-04-2006	Moradores de Chelas exigem retoma das casas pelo Estado
Público	20-04-2006	Governo promete solução para os bairros de Chelas
Jornal Notícias	08-05-2006	Viver com o coração nas mãos é rotina na velha torre de Chelas
Público	20-05-2006	SEGURANÇA SOCIAL ENTREGOU LAR DE IDOSOS A FUNDAÇÃO CUJA EXTINÇÃO TINHA SIDO PROPOSTA PELA INSPECÇÃO-
Diário Notícias	09-06-2006	Senhorio admite prolongar período de transição de rendas
Público	11-06-2006	GOVERNO DA ESPERANÇA A MORADORES DAS AMENDOEIRAS
Diário Notícias	21-06-2006	Governo vai rever transmissão de casas
Público	23-06-2006	Fundação D. Pedro IV retirou queixa em tribunal
Visão	13-07-2006	Habitação dos dias de guerra
Público	17-07-2006	PGR DIZ QUE ESTADO FAVORECEU FUNDAÇÃO D. PEDRO IV
Público	20-08-2006	Procuradoria de Lisboa impede acesso a inquérito contra juiz
Jornal Notícias	23-10-2006	Governo vai ouvir Lóios
Público	26-10-2006	Governo admite retirar bairros de Chelas à Fundação D. Pedro IV
Jornal Notícias	30-10-2006	Lóios quer alterar a renda apoiada
Diário Notícias	01-11-2006	Fundação D. Pedro IV pode pedir milhões de euros de indemnização ao Governo
Jornal Notícias	26-11-2006	Fundação recusa venda de casas
Diário Notícias	05-12-2006	Angústias e misérias no Bairro dos Lóios em Chelas
Diário Notícias	08-12-2006	Dois bairros queixam-se à Provedoria da Justiça
Público	08-12-2006	Placa de esferovite inaugura Centro de Saúde de Marvila fechado, apesar de pronto
Público	08-12-2006	Moradores fazem queixa ao Provedor
Diário Notícias	08-12-2006	Moradores impacientes inauguram centro de saúde
Público	31-12-2006	Procuradora arquivou inquérito a juiz sem qualquer diligência prévia
Público	31-12-2006	Moradores dos Lóios queixam-se à PGR
Diário Notícias	09-01-2007	Fundação D. Pedro IV vai perder Lóios e Amendoeiras
Jornal Notícias	09-01-2007	Solução à vista nos Lóios
Público	19-01-2007	Creches da Fundação D. Pedro IV sob protesto de pais

Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Público	30-01-2007	Blogoesfera une-se a pais contra Fundação D. Pedro IV
Público	31-01-2007	Pais denunciam circular interna da Fundação D. Pedro IV
Diário Notícias	01-02-2007	Amendoeiras e Lóios
Público	01-02-2007	O parecer - Inquilinos do Bairro dos Lóios dirigem-se à PGR
Público	15-02-2007	Vieira da Silva recebe pais da Fundação D. Pedro IV
Público	17-02-2007	Vieira da Silva espera relatórios sobre fundação D. Pedro IV
Jornal Notícias	21-02-2007	Moradores dos Lóios denunciam contratos
Jornal Notícias	23-02-2007	Moradores das Amendoeiras entregam queixa na PGR
Correio Manhã	23-02-2007	Queixas de tráfico de influências na PGR
Público	10-03-2007	Bairros sociais - Governo obriga Fundação a vender casas em Chelas que lhe foram dadas pelo Estado
Público	10-03-2007	Bairros sociais - Canto Moniz quer terrenos e dinheiro
Público	14-03-2007	Moradores continuam a exigir saída da Fundação D. Pedro IV
Público	03-04-2007	Relatório sobre a Fundação D. Pedro IV vai ser investigado
Público	07-04-2007	Lóios protestam contra Fundação D. Pedro IV
Diário Notícias	18-04-2007	Família do bairro dos Lóios vai processar Fundação D. Pedro IV
Jornal Notícias	21-04-2007	Homem ferido em elevador motiva vigília nos Lóios
Diário Notícias	21-04-2007	Elevador dos Lóios voltou a funcionar "indevidamente"
Expresso	28-04-2007	Casas mal tratadas
Público	04-05-2007	Blanco de Moraes deixou a Fundação D. Pedro IV
Público	24-05-2007	Inquilinos da Fundação D. Pedro IV querem revogação da lei das rendas apoiadas
Correio Manhã	31-05-2007	Roseta defende fim da Fundação
Expresso	02-06-2007	Moradores acusam cooperativa de burla
Focus	13-06-2007	O BAIRRO REVOLTADO
Público	14-06-2007	Ruben de Carvalho contra Fundação
Jornal Notícias	15-06-2007	Tribunal chumba renda apoiada
Público	15-06-2007	Tribunal de Lisboa suspende renda apoiada no Bairro das Amendoeiras
Correio Manhã	16-06-2007	Debate dá queixa na CNE
Correio Manhã	17-06-2007	Todos querem coligações

**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Jornal Notícias	17-06-2007	BE aponta solução para Lóios
Público	17-06-2007	Sá Fernandes pede fim do contrato com a Fundação D. Pedro IV
24 Horas	17-06-2007	Corrida a Lisboa
Jornal Notícias	22-06-2007	Casas da D. Pedro IV voltam para o Estado
Público	22-06-2007	Património da Fundação D. Pedro IV pode voltar ao Estado
Público	23-06-2007	Fundação D. Pedro IV diz que vai devolver casas
Jornal Notícias	23-06-2007	Moradores festejam vitória sobre Fundação D. Pedro IV
Público	27-06-2007	Cartas ao Director - O PS e a Fundação D. Pedro IV
Diário Notícias	28-06-2007	As propostas para 'caçar' os votos dos lisboetas
Diário Notícias	01-07-2007	Encontros imprevistos de candidatos em Chelas
Público	01-07-2007	Encontro casual - Roseta e Monteiro em campanha cruzada na Festa dos Lóios
Semanário	06-07-2007	'Basta de reinado da bufaria, da arrogância e da prepotência impune!'
Jornal Notícias	07-07-2007	Sá Fernandes confia em solução para Lóios
Público	07-07-2007	Sá Fernandes debate futuro dos bairros
Correio Manhã	08-07-2007	Só oito queixas na CNE
Público	12-07-2007	Lóios e amendoeiras voltam ao estado
Público	14-07-2007	Descontentamento com Fundação D. Pedro IV leva vários pais a tirar crianças das creches
Jornal Notícias	14-07-2007	Bairro das Amendoeiras ganha confiança
Sol	24-11-2007	Uma técnica competente mas avessa a rupturas
Diário Notícias	05-12-2007	Estado vai 'descongelar' 11 mil rendas sociais
Jornal Notícias	08-03-2008	Milhares de famílias sem tecto apesar da erradicação de barracas
Jornal Notícias	19-06-2008	Contra a corrente nas Amendoeiras
Público	15-06-2008	Moradores do Bairro das Amendoeiras fazem protesto

2.2.Procedimento Crosstabs – Outputs SPSS e representação gráfica

Considerando que procedimento citado é indicado para identificar a existência de uma relação entre duas variáveis, procedeu-se à identificação da existência de relações entre os temas dominantes e o impacto dos artigos de imprensa, isto é, à identificação da relação entre:

- **A data publicação da unidade de informação (UI) e temáticas;**

Tabela 2 – Variáveis temáticas - Frequências relativas³⁵

	Sim		Não		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
Política de Transferência para CML	9	8,7%	95	91,3%	104	100,0%
Contestação política de transferência para IPSS	54	51,9%	50	48,1%	104	100,0%
Publicitação da aplicação da Renda Apoiada	1	1,0%	103	99,0%	104	100,0%
Contestação da aplicação da Renda Apoiada	56	53,8%	48	46,2%	104	100,0%
Reivindicação da alienação do património	26	25,0%	78	75,0%	104	100,0%
Reversão do património	11	10,6%	93	89,4%	104	100,0%
Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma	62	59,6%	42	40,4%	104	100,0%
Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos políticos	40	38,5%	64	61,5%	104	100,0%
Outros assuntos associados ao bairro	15	14,4%	89	85,6%	104	100,0%

³⁵ Relembra-se que as variáveis temáticas não são categorias mutuamente exclusivas.

**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Atualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 3- Data de publicação UI * Política de Transferência para CML Crosstabulation

Count		Política de Transferência para CML		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	1	0	1
	MAY 03	2	0	2
	MAR 04	3	0	3
	APR 04	1	0	1
	JUN 04	1	0	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	1	2	3
	JAN 06	0	11	11
	FEB 06	0	2	2
	APR 06	0	4	4
	MAY 06	0	2	2
	JUN 06	0	4	4
	JUL 06	0	2	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	0	3	3
	NOV 06	0	2	2
	DEC 06	0	7	7
	JAN 07	0	5	5
	FEB 07	0	7	7
	MAR 07	0	3	3
	APR 07	0	6	6
	MAY 07	0	3	3
	JUN 07	0	16	16
	JUL 07	0	9	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	0	2	2
	Total	9	95	104

Figura 4 – Crosstabulation Data de publicação e temática Política de Transferência do parque de arrendamento público para a CML (Frequências relativas)

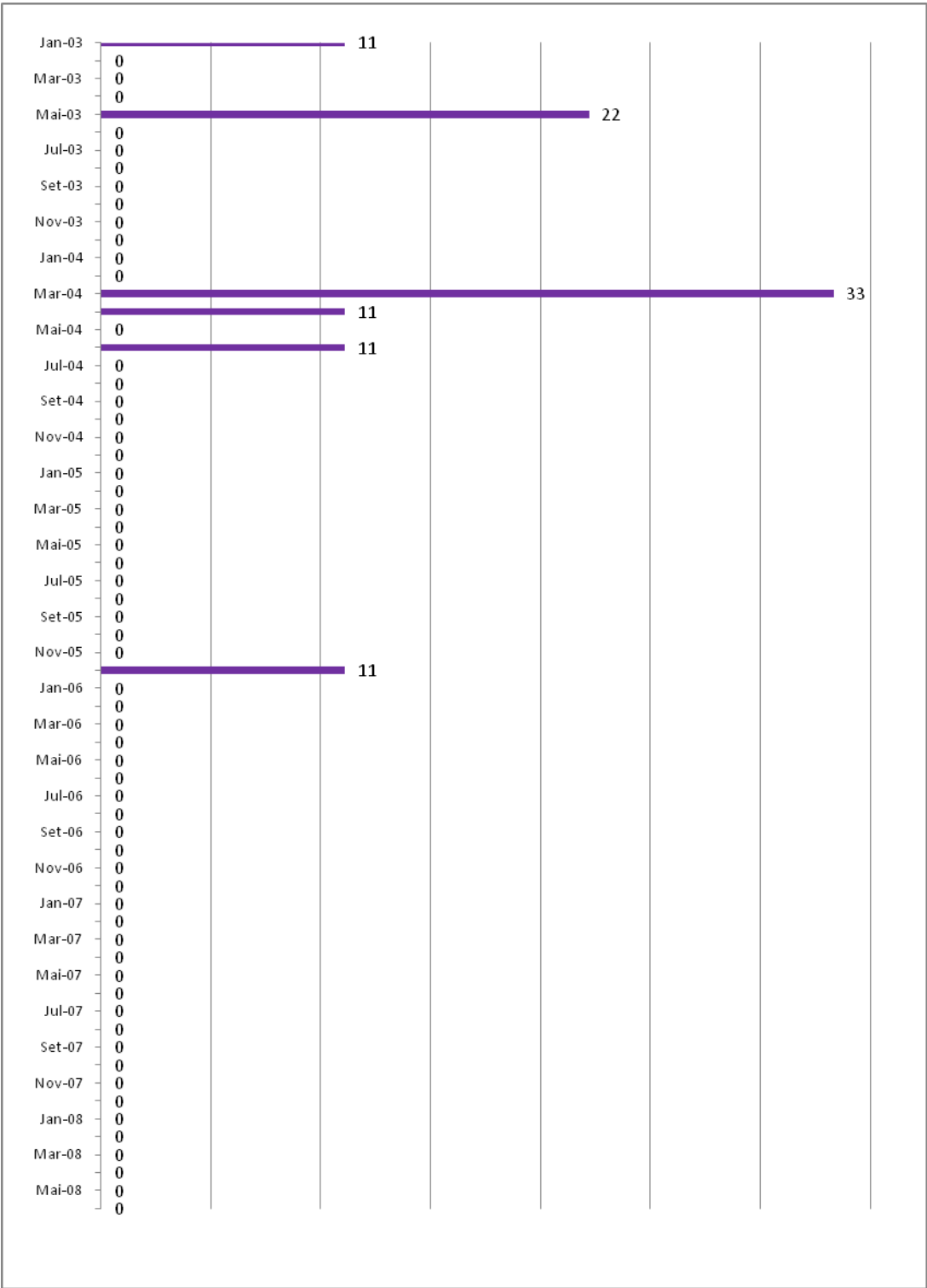
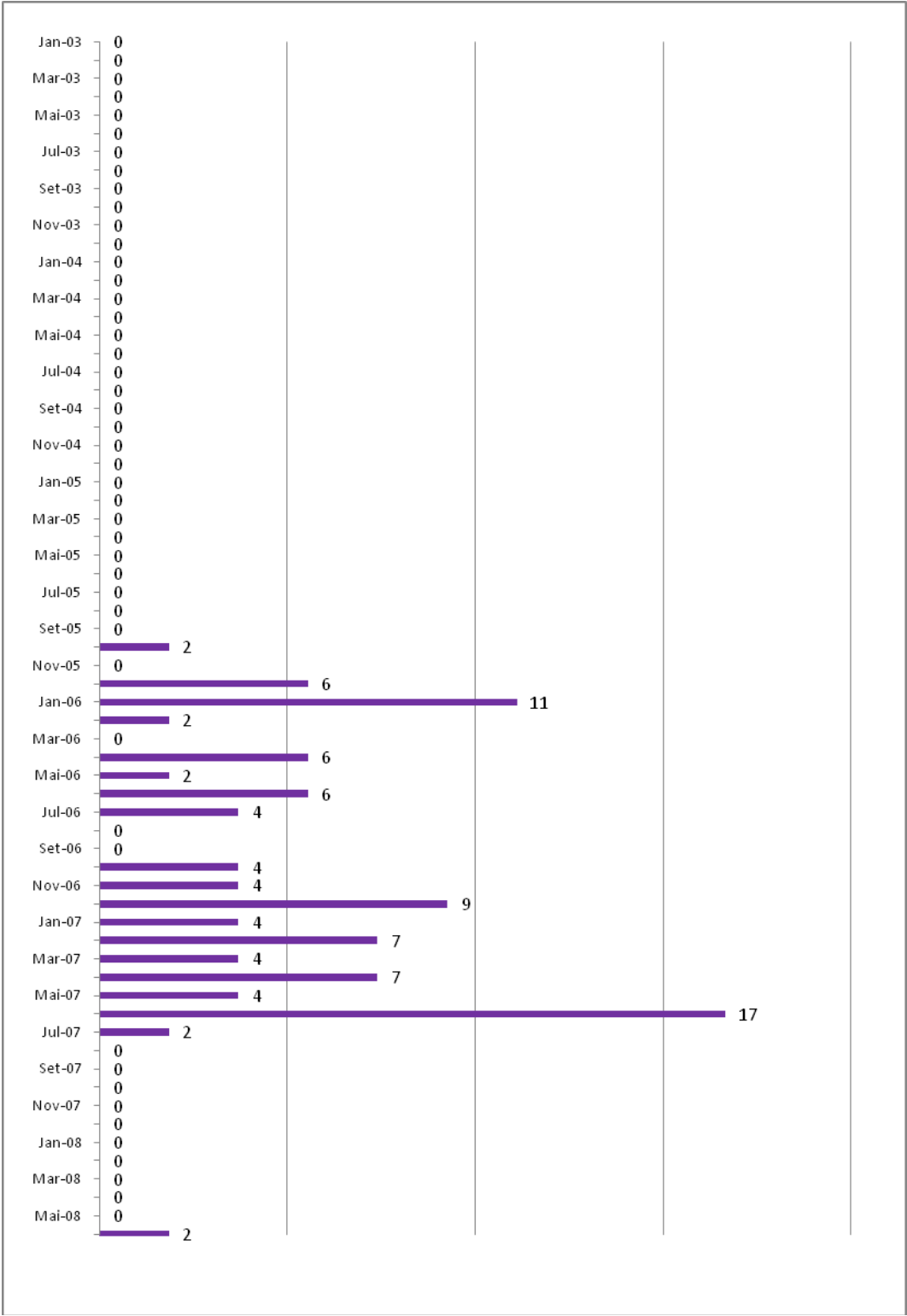


Tabela 4 – Data de publicação da UI * Contestação política de transferência para IPSS

Count		Contestação política de transferência para IPSS		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	1	0	1
	DEC 05	3	0	3
	JAN 06	6	5	11
	FEB 06	1	1	2
	APR 06	3	1	4
	MAY 06	1	1	2
	JUN 06	3	1	4
	JUL 06	2	0	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	2	1	3
	NOV 06	2	0	2
	DEC 06	5	2	7
	JAN 07	2	3	5
	FEB 07	4	3	7
	MAR 07	2	1	3
	APR 07	4	2	6
	MAY 07	2	1	3
	JUN 07	9	7	16
	JUL 07	1	8	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	1	1	2
	Total	54	50	104

Figura 5 – Crosstabulation Data de publicação e temática Contestação à política de transferência do parque de arrendamento público para IPSS (Frequências relativas)



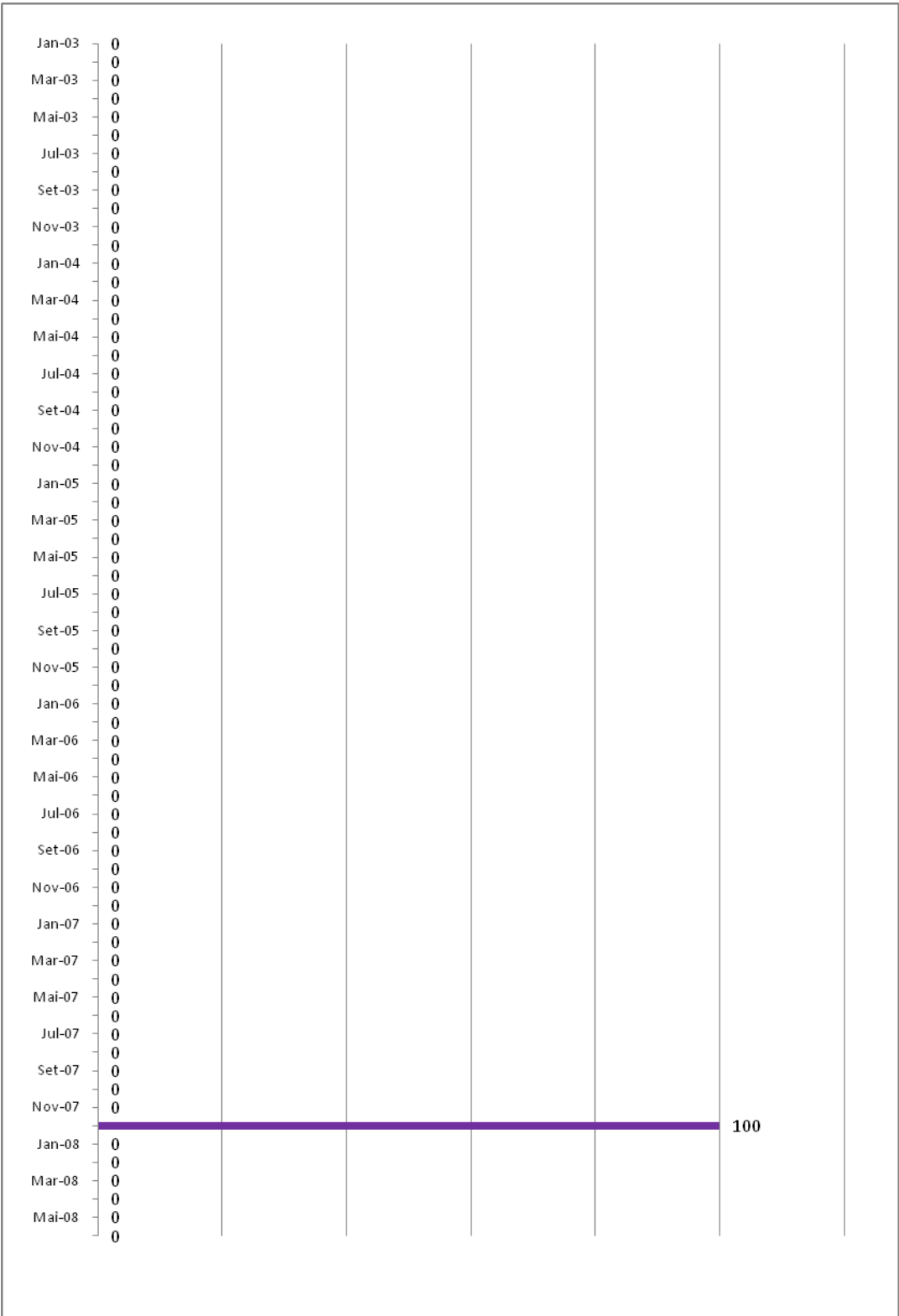
**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 5 – Data de publicação da UI * Publicitação da aplicação da Renda Apoiada- Crosstabulation

Count		Publicitação da aplicação da Renda Apoiada		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	0	3	3
	JAN 06	0	11	11
	FEB 06	0	2	2
	APR 06	0	4	4
	MAY 06	0	2	2
	JUN 06	0	4	4
	JUL 06	0	2	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	0	3	3
	NOV 06	0	2	2
	DEC 06	0	7	7
	JAN 07	0	5	5
	FEB 07	0	7	7
	MAR 07	0	3	3
	APR 07	0	6	6
	MAY 07	0	3	3
	JUN 07	0	16	16
	JUL 07	0	9	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	1	0	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	0	2	2
	Total	1	103	104

Figura 6 – Crosstabulation Data de publicação e temática Publicitação da Renda Apoiada (Frequências relativas %)



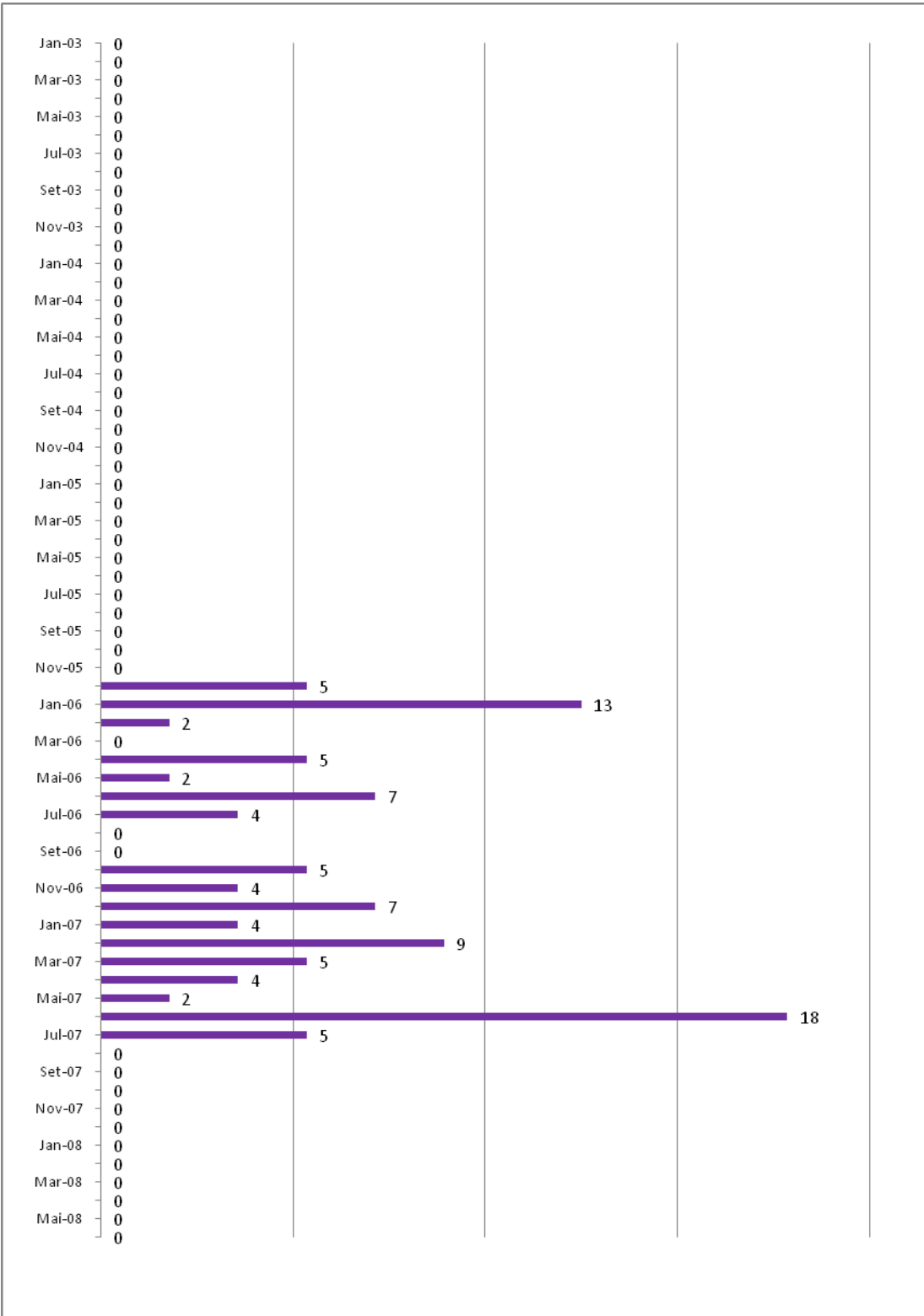
**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 6 – Data de publicação da UI * Contestação à aplicação da Renda Apoiada- Crosstabulation

Count		Contestação da aplicação da Renda Apoiada		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	3	0	3
	JAN 06	7	4	11
	FEB 06	1	1	2
	APR 06	3	1	4
	MAY 06	1	1	2
	JUN 06	4	0	4
	JUL 06	2	0	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	3	0	3
	NOV 06	2	0	2
	DEC 06	4	3	7
	JAN 07	2	3	5
	FEB 07	5	2	7
	MAR 07	3	0	3
	APR 07	2	4	6
	MAY 07	1	2	3
	JUN 07	10	6	16
	JUL 07	3	6	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	0	2	2
	Total	56	48	104

Figura 7 – Crosstabulation Data de publicação e temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada (Frequências relativas)



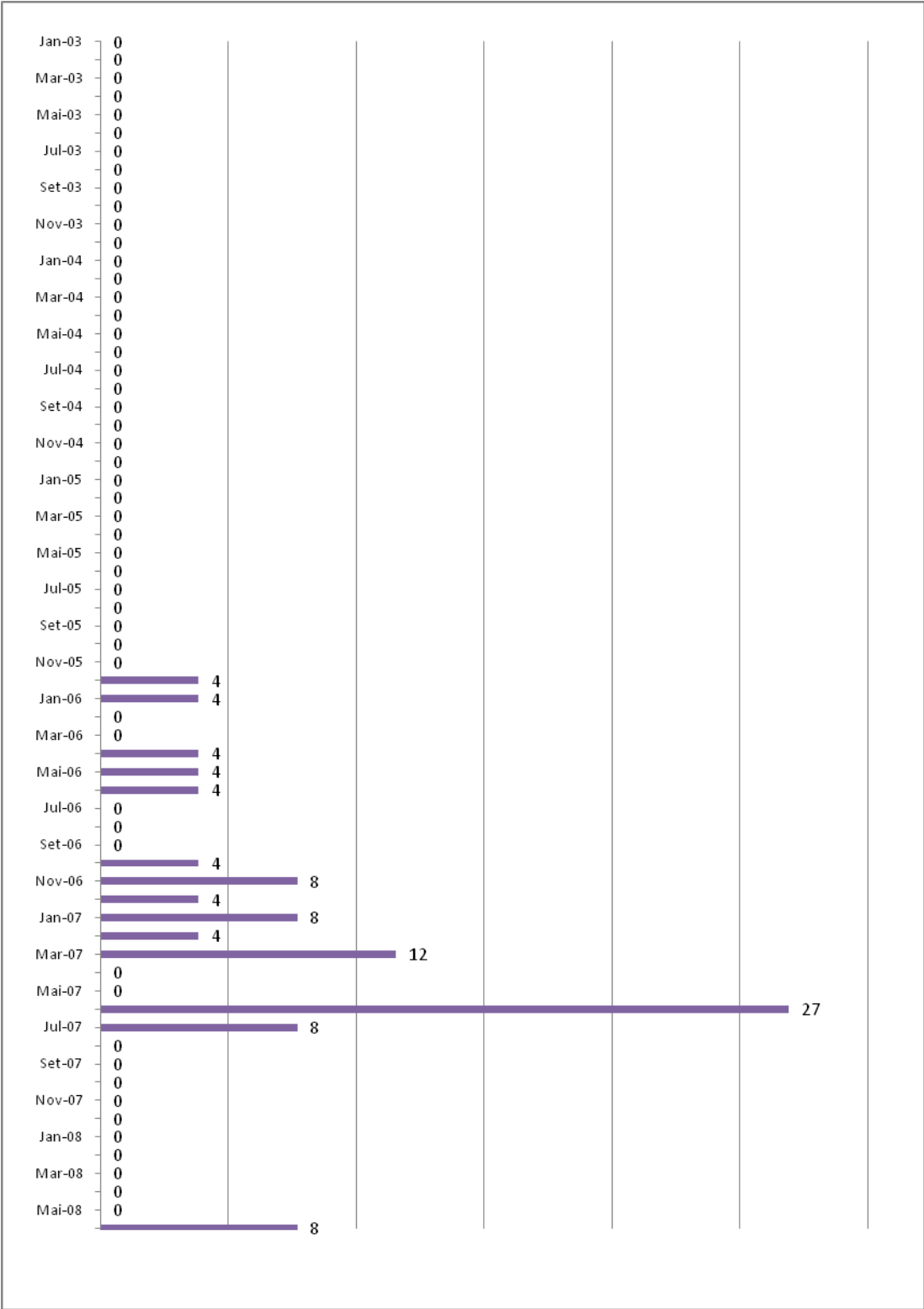
**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 7 – Data de publicação da UI * Reivindicação da alienação do património- Crosstabulation

Count		Reivindicação da alienação do património		
		Sim	Não	Total
mês e ano da notícia	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	1	2	3
	JAN 06	1	10	11
	FEB 06	0	2	2
	APR 06	1	3	4
	MAY 06	1	1	2
	JUN 06	1	3	4
	JUL 06	0	2	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	1	2	3
	NOV 06	2	0	2
	DEC 06	1	6	7
	JAN 07	2	3	5
	FEB 07	1	6	7
	MAR 07	3	0	3
	APR 07	0	6	6
	MAY 07	0	3	3
	JUN 07	7	9	16
	JUL 07	2	7	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	2	0	2
	Total	26	78	104

**Figura 8 – Crosstabulation Data de publicação e temática Reivindicação da alienação do património
(Frequências relativas)**



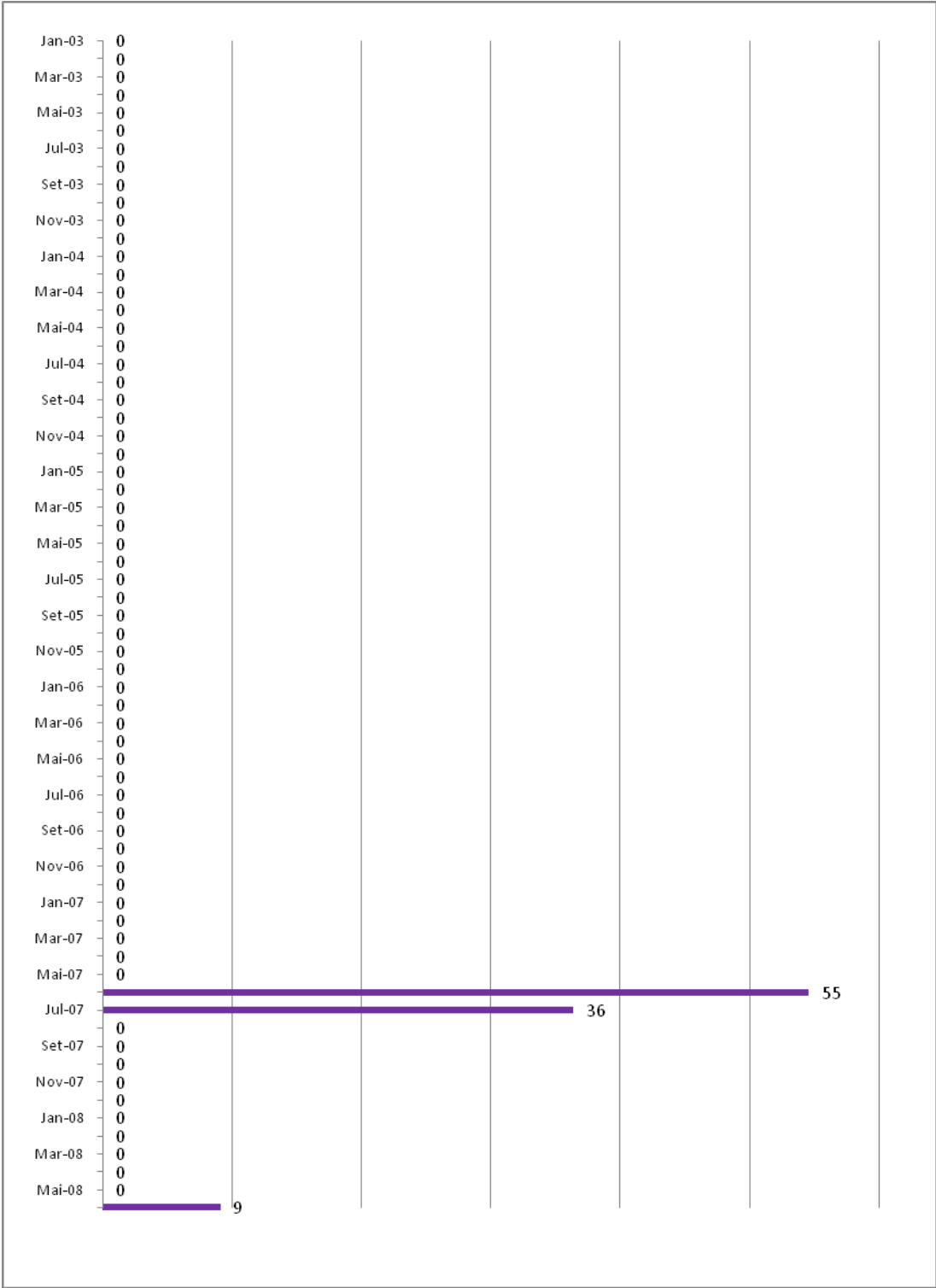
**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 8 – Data de publicação da UI * Reversão do património- Crosstabulation

Count		Reversão do património		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	0	3	3
	JAN 06	0	11	11
	FEB 06	0	2	2
	APR 06	0	4	4
	MAY 06	0	2	2
	JUN 06	0	4	4
	JUL 06	0	2	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	0	3	3
	NOV 06	0	2	2
	DEC 06	0	7	7
	JAN 07	0	5	5
	FEB 07	0	7	7
	MAR 07	0	3	3
	APR 07	0	6	6
	MAY 07	0	3	3
	JUN 07	6	10	16
	JUL 07	4	5	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	1	1	2
	Total	11	93	104

Figura 9 – Crosstabulation Data de publicação e temática Reversão do património (Frequências relativas)



**Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Actualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas**

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 9 – Data de publicação da UI * Agência Cessionária e/ou Ocorrências associadas à mesma-

Crosstabulation

Count		Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	2	1	3
	JAN 06	5	6	11
	FEB 06	1	1	2
	APR 06	4	0	4
	MAY 06	2	0	2
	JUN 06	1	3	4
	JUL 06	1	1	2
	AUG 06	1	0	1
	OCT 06	0	3	3
	NOV 06	0	2	2
	DEC 06	2	5	7
	JAN 07	4	1	5
	FEB 07	6	1	7
	MAR 07	3	0	3
	APR 07	6	0	6
	MAY 07	3	0	3
	JUN 07	12	4	16
	JUL 07	6	3	9
	NOV 07	1	0	1
	DEC 07	1	0	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	1	1	2
	Total	62	42	104

Figura 10 – Crosstabulation Data de publicação e temática Agência Cessionária e/ou Ocorrências associadas à mesma (Frequências relativas)

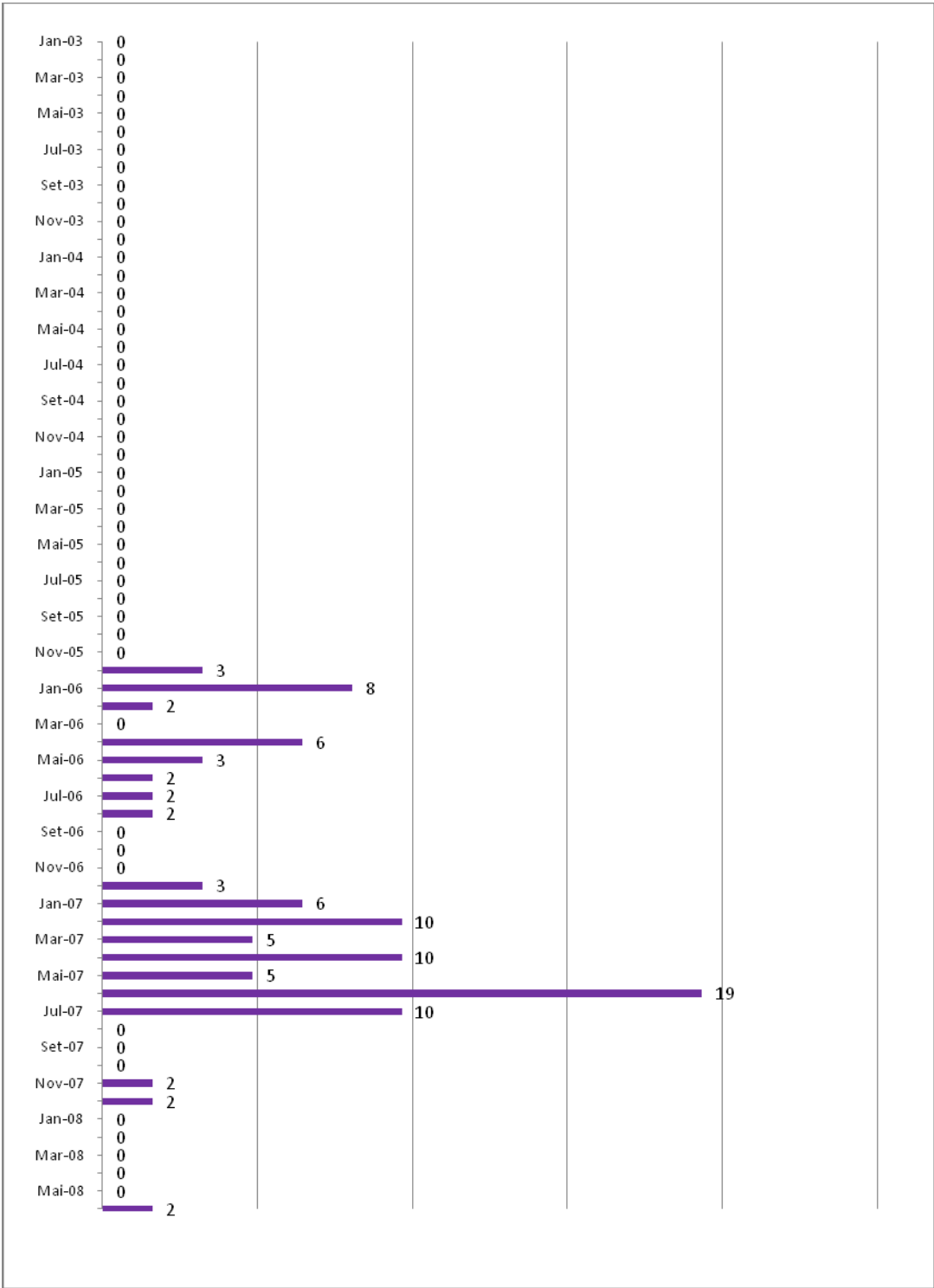
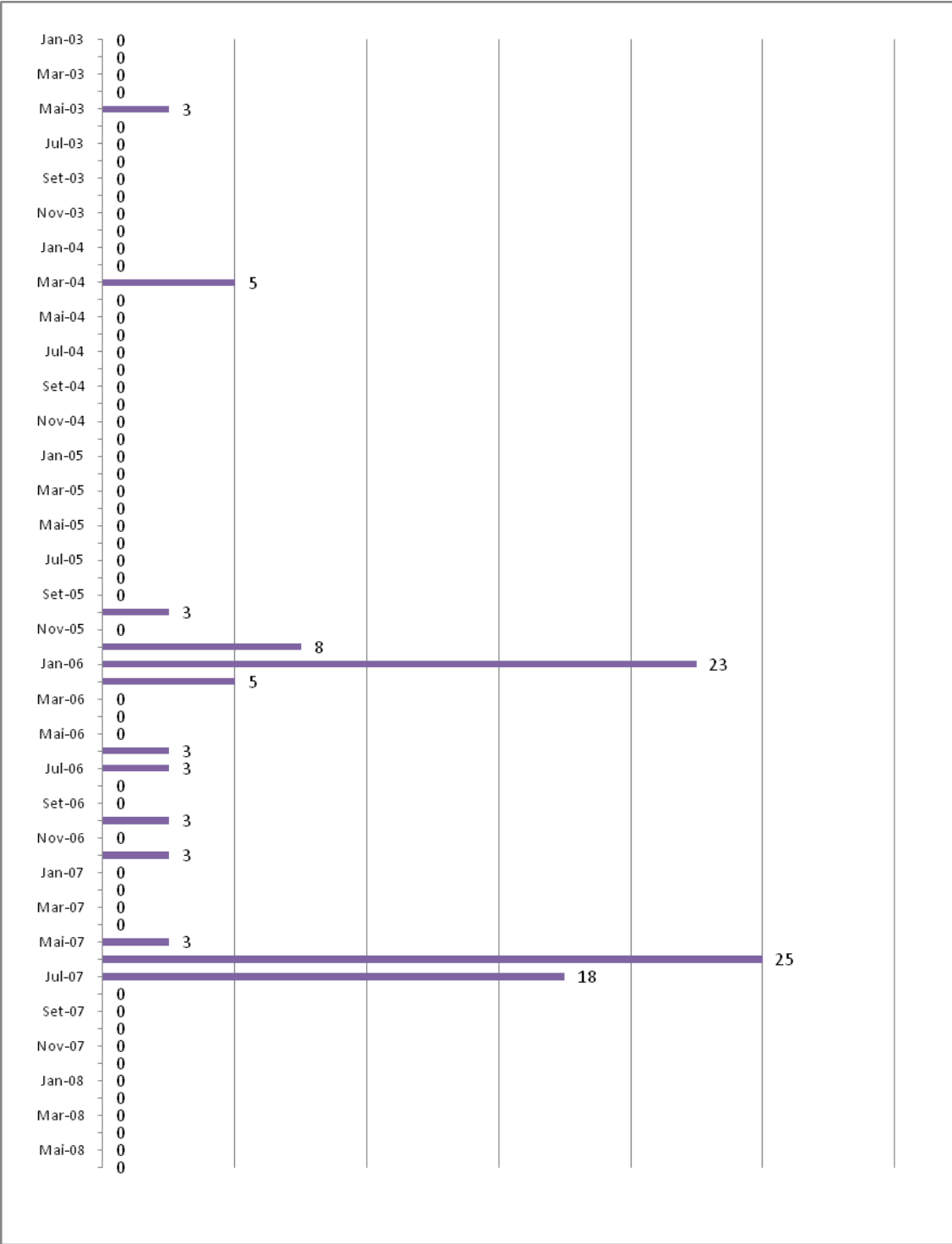


Tabela 10 – Data de publicação da UI * Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções de partidos políticos - Crosstabulation

Count		Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos políticos		
		Sim	Não	Total
mês e ano da notícia	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	1	1	2
	MAR 04	2	1	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	1	0	1
	DEC 05	3	0	3
	JAN 06	9	2	11
	FEB 06	2	0	2
	APR 06	0	4	4
	MAY 06	0	2	2
	JUN 06	1	3	4
	JUL 06	1	1	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	1	2	3
	NOV 06	0	2	2
	DEC 06	1	6	7
	JAN 07	0	5	5
	FEB 07	0	7	7
	MAR 07	0	3	3
	APR 07	0	6	6
	MAY 07	1	2	3
	JUN 07	10	6	16
	JUL 07	7	2	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	0	1	1
	JUN 08	0	2	2
	Total	40	64	104

Figura 11 – Crosstabulation Data de publicação e temática Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções de partidos políticos (Frequências relativas)



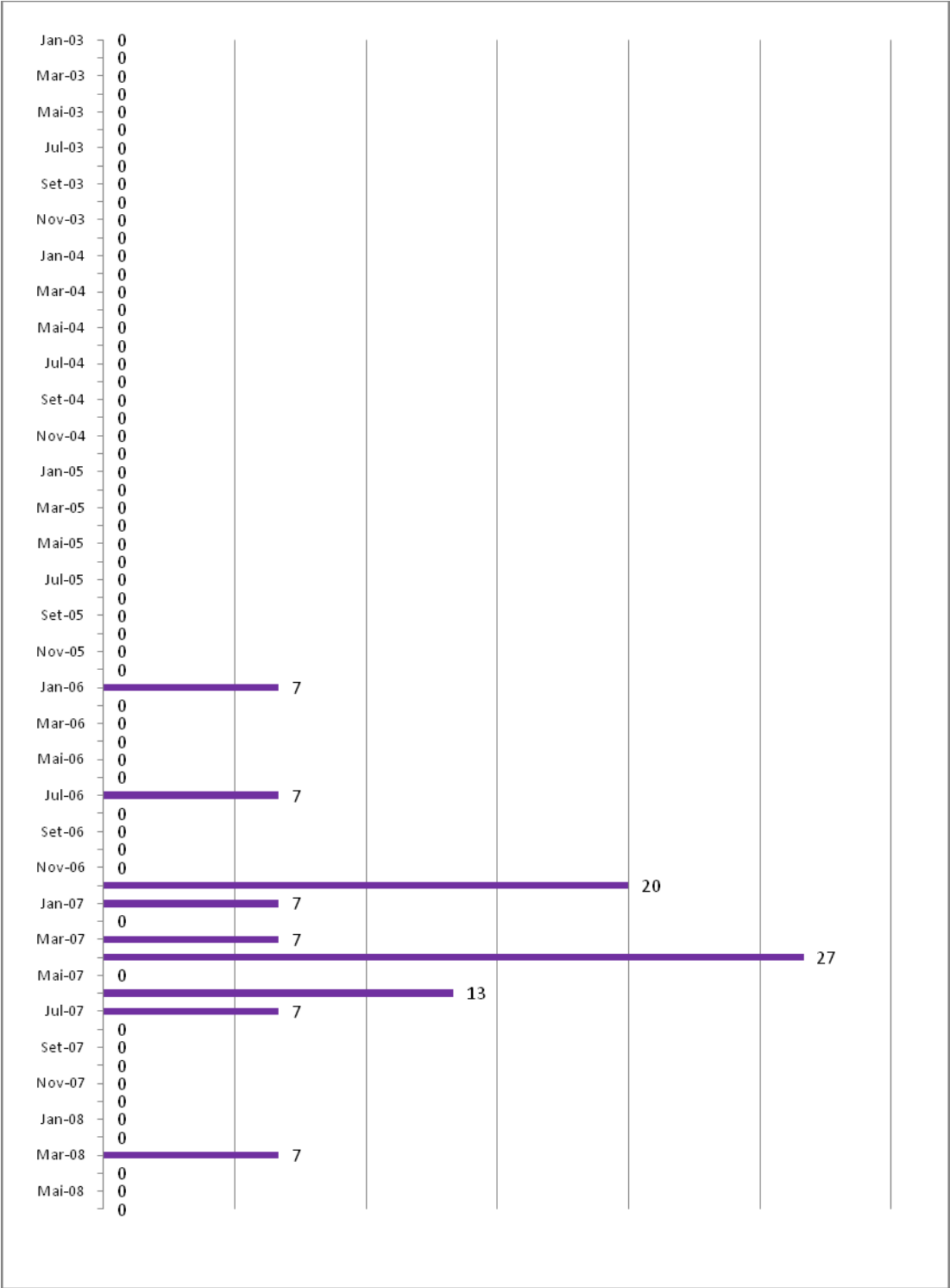
Comportamento Demissionário do Estado na Implementação e Atualização das Políticas Públicas:
Consequências – O Caso da Política de Habitação no bairro das Amendoeiras em Chelas

Luísa Filipa dos Santos Pereira

Tabela 11 – Data de publicação da UI * Outros assuntos associados ao bairro – Crosstabulation

Count		Outros assuntos associados ao bairro		
		Sim	Não	Total
mês e ano da UI	JAN 03	0	1	1
	MAY 03	0	2	2
	MAR 04	0	3	3
	APR 04	0	1	1
	JUN 04	0	1	1
	OCT 05	0	1	1
	DEC 05	0	3	3
	JAN 06	1	10	11
	FEB 06	0	2	2
	APR 06	0	4	4
	MAY 06	0	2	2
	JUN 06	0	4	4
	JUL 06	1	1	2
	AUG 06	0	1	1
	OCT 06	0	3	3
	NOV 06	0	2	2
	DEC 06	3	4	7
	JAN 07	1	4	5
	FEB 07	0	7	7
	MAR 07	1	2	3
	APR 07	4	2	6
	MAY 07	0	3	3
	JUN 07	2	14	16
	JUL 07	1	8	9
	NOV 07	0	1	1
	DEC 07	0	1	1
	MAR 08	1	0	1
	JUN 08	0	2	2
	Total	15	89	104

**Figura 12 – Crosstabulation Data de publicação e temática Outros assuntos associados ao bairro
(Frequências relativas)**



▪ **Localização da unidade de informação e temática;**

Tabela 12 – Crosstabulation Localização da UI e temática Política de Transferência para CML

Count		Política de Transferência para CML		
		Sim	Não	Total
pagina da UI	ímpar	4	53	57
	par	5	42	47
	Total	9	95	104

Tabela 13 – Crosstabulation Localização da UI e temática Contestação Política de Transferência para IPSS

Count		Contestação política de transferência para IPSS		
		Sim	Não	Total
pagina da UI	ímpar	29	28	57
	par	25	22	47
	Total	54	50	104

Tabela 14 – Crosstabulation Localização da UI e temática Publicitação da aplicação da Renda Apoiada

Count		Publicitação da aplicação da Renda Apoiada		
		Sim	Não	Total
pagina da UI	ímpar	1	56	57
	par	0	47	47
	Total	1	103	104

Tabela 15 – Crosstabulation Localização da UI e temática Contestação da aplicação da Renda Apoiada

Count		Contestação da aplicação da Renda Apoiada		
		Sim	Não	Total
pagina da UI	ímpar	26	31	57
	par	30	17	47
	Total	56	48	104

Tabela 16 – Crosstabulation Localização da UI e temática Reivindicação da alienação do património

Count		Reivindicação da alienação do património		
		Sim	Não	Total
pagina da UI	ímpar	12	45	57
	par	14	33	47
	Total	26	78	104

Tabela 17 – Crosstabulation Localização da UI e temática Reversão do património

Count		Reversão do património		
		Sim	Não	Total
pagina da UI	ímpar	5	52	57
	par	6	41	47
	Total	11	93	104

Tabela 18 – Crosstabulation Localização da UI e temática Agência Cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma

Count		Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma		
		Sim	Não	Total
pagina da notícia	Ímpar	31	26	57
	Par	31	16	47
	Total	62	42	104

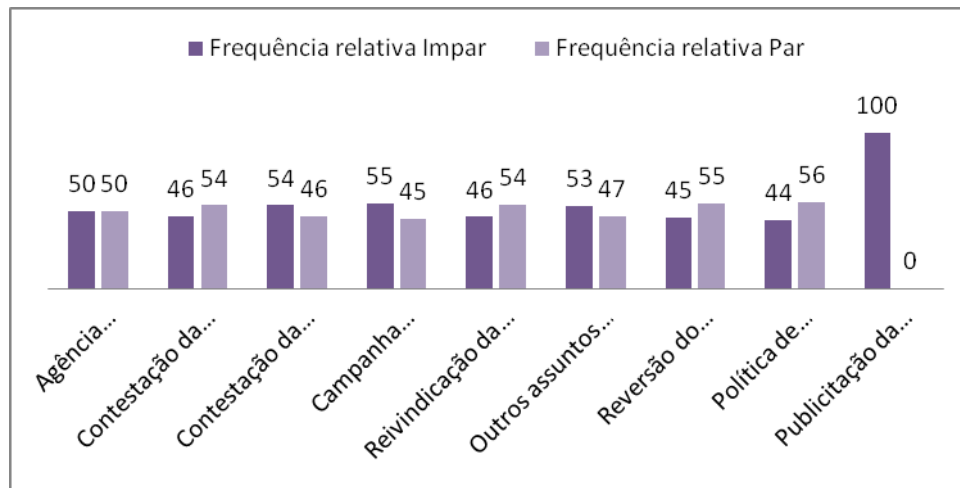
Tabela 19 – Crosstabulation Localização da UI e temática Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções partidos políticos

Count		Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos políticos		
		Sim	Não	Total
pagina da notícia	ímpar	22	35	57
	Par	18	29	47
	Total	40	64	104

Tabela 20 – Crosstabulation Localização da UI e temática Outros assuntos associados ao bairro das Amendoeiras

Count		Outros assuntos associados ao bairro		
		Sim	Não	Total
pagina da notícia	ímpar	8	49	57
	par	7	40	47
	Total	15	89	104

Figura 13 – Localização da unidade de informação e temáticas (Frequências Relativas)



▪ **Tipologia da unidade de informação e temáticas**

Tabela 21 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Política de Transferência para CML

Count		Política de Transferência para CML		
		Sim	Não	Total
Tipologia UI	notícia	7	75	82
	reportagem	2	11	13
	entrevista	0	4	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	0	5	5
	Total	9	95	104

Tabela 22 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Política de transferência para IPSS

Count		Contestação política de transferência para IPSS		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	notícia	42	40	82
	reportagem	8	5	13
	entrevista	1	3	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	3	2	5
	Total	54	50	104

Tabela 23– Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada

Count		Contestação da aplicação da Renda Apoiada		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	notícia	45	37	82
	reportagem	7	6	13
	entrevista	2	2	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	2	3	5
	Total	56	48	104

Tabela 24 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Publicitação da Renda Apoiada

Count		Publicitação da aplicação da Renda Apoiada		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	notícia	1	81	82
	reportagem	0	13	13
	entrevista	0	4	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	0	5	5
	Total	1	103	104

Tabela 25 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Reivindicação da alienação do património

Count		Reivindicação da alienação do património		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	notícia	24	58	82
	reportagem	1	12	13
	entrevista	0	4	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	1	4	5
	Total	26	78	104

Tabela 26 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Reversão do património

Count		Reversão do património		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	Notícia	9	73	82
	Reportagem	0	13	13
	Entrevista	0	4	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	2	3	5
	Total	11	93	104

Tabela 27 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Agência Cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma

Count		Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	Notícia	46	36	82
	Reportagem	8	5	13
	Entrevista	3	1	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	5	0	5
	Total	62	42	104

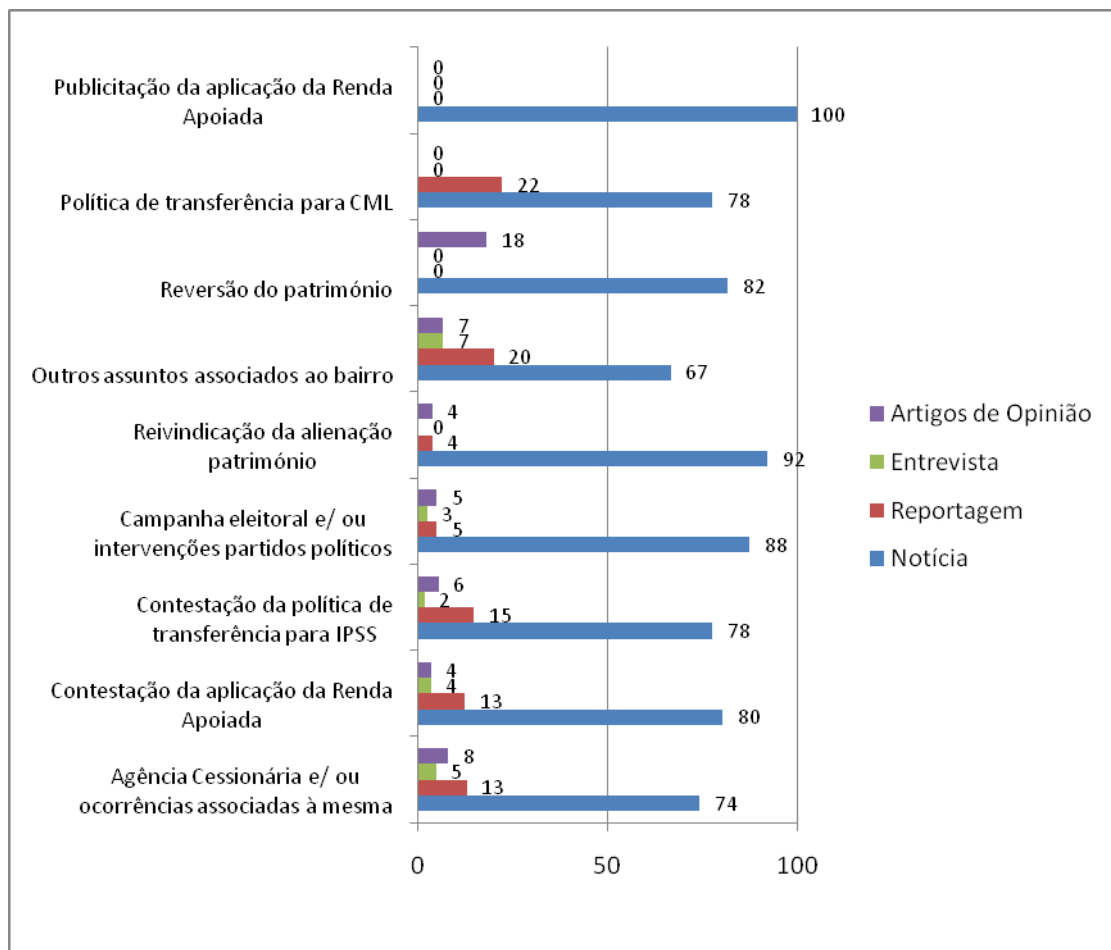
Tabela 28 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções partidos políticos

Count		Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos políticos		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	Notícia	35	47	82
	Reportagem	2	11	13
	Entrevista	1	3	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	2	3	5
	Total	40	64	104

Tabela 29 – Crosstabulation- Tipologia da Unidade de Informação e temática Outros assuntos associados ao bairro das Amendoeiras

Count		Outros assuntos associados ao bairro		
		Sim	Não	Total
tipo de UI	notícia	10	72	82
	reportagem	3	10	13
	entrevista	1	3	4
	artigo de opinião/ editorial/ cartas ao director	1	4	5
	Total	15	89	104

Figura 14 – Tipologia de unidade de informação e temáticas (Frequências relativas %)



2.3.Procedimento Categorical Principal Component Analysis (CATPCA) – Outputs SPSS e representação gráfica

Considerando a pertinência da verificação das relações existentes entre as variáveis temáticas (não mutuamente exclusivas) - “ *Política de Transferência para CML*”; “ *Contestação da política de Transferência para IPSS*”; “ *Publicitação da aplicação da renda apoiada*”; “*Contestação da aplicação da Renda Apoiada*”; “ *Reivindicação da alienação do património*”; “*Reversão do Património*”; “*Agência Cessionária e/ou Ocorrências associadas à mesma*”; “*Campanha eleitoral no bairro e/ ou intervenções partidos políticos*”; “*Outros assuntos associados ao bairro*” -, procedeu-se à aplicação da técnica CAPTCA, comumente utilizada para verificação da existência de informação redundante, através do agrupamento de variáveis em componentes.

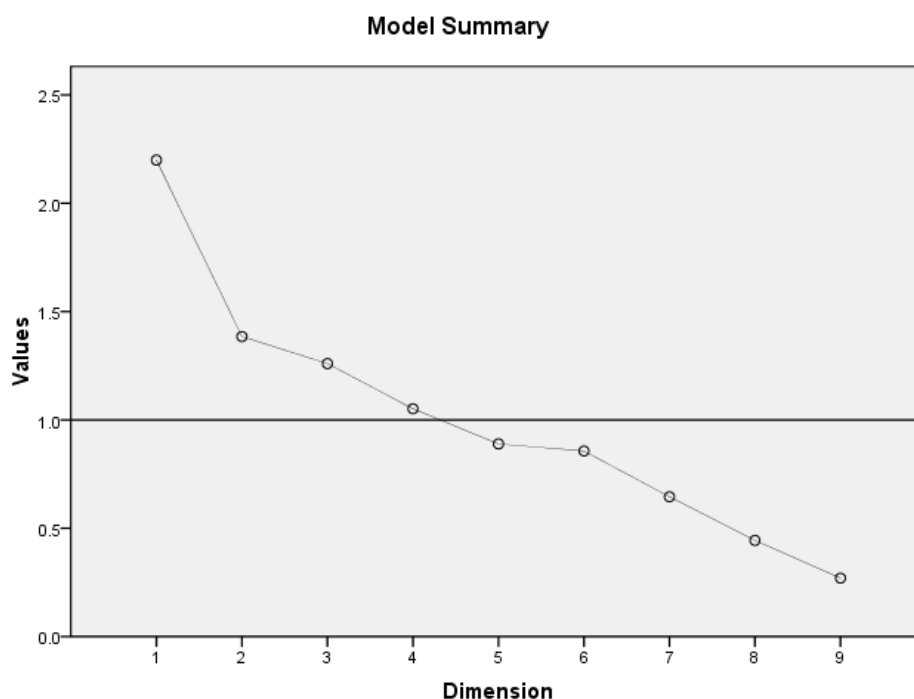
Dada a necessidade de proceder à escolha do número de dimensões a considerar, optámos inicialmente pela utilização do igual número de variáveis em análise – 9, conforme tabela e respectiva representação gráfica abaixo disponível.

Tabela 30 – Model Summary CAPTCA- 9 dimensões

Dimension	Cronbach's Alpha	Variance Accounted For	
		Total (Eigenvalue)	% of Variance
1	,614	2,199	24,438
2	,313	1,385	15,388
3	,232	1,260	13,999
4	,055	1,051	11,683
5	-,140	,889	9,881
6	-,189	,856	9,515
7	-,619	,645	7,169
8	-1,410	,444	4,932
9	-3,047	,270	2,996
Total	1,000 ^a	9,000	100,000

a. Total Cronbach's Alpha is based on the total Eigenvalue.

Figura 15 – Model Summary CAPTA – Representação gráfica



Dada a necessidade de assegurar que não existam *Eigenvalues* inferiores a 1 ou *Cronbach's Alpha* negativos, por forma a garantir uma boa explicação da variação dos dados, o número adequado de dimensões seria de 4. Contudo, através do valor do *Eigenvalue*, verifica-se que a introdução da quarta dimensão (ou até mesmo também da terceira) não é significativa. Uma outra forma de verificar o número de dimensões a utilizar é através do visionamento dos pontos de inflexão do gráfico apresentado na figura 15. Perante a existência de pontos de inflexão na 2.^a dimensão, a decisão de utilização de apenas duas dimensões afigura-se como inequívoca.

De qualquer forma, procedi à repetição do procedimento, quer com 3 dimensões (tabela 31), quer com 2 dimensões (tabela 33).

Para aferir a associação entre variáveis, analisa-se, numa primeira instância, para cada variável, qual a dimensão que possui um valor de *centroid coordinate* superior (sublinhado). Por fim, verifica-se quais as variáveis que, estando na mesma dimensão, apresentam um valor *centroid coordinate* aproximado.

Tabela 31 - Variance Accounted – CAPTCA -3 dimensões

	Centroid Coordinates				Total (Vector Coordinates)			
	Dimension			Mean	Dimension			Total
	1	2	3		1	2	3	
Política de Transferência para CML	,298	,147	,022	,156	,298	,147	,022	,468
Contestação política de transferência para IPSS	,647	,110	,001	,252	,647	,110	,001	,757
Publicitação da aplicação da Renda Apoiada	,015	,067	,159	,080	,015	,067	,159	,241
Contestação da aplicação da Renda	,699	,057	,016	,257	,699	,057	,016	,772
Contestação da alienação do património	,351	,001	,075	,142	,351	,001	,075	,427
Reivindicação do património	,006	,528	,240	,258	,006	,528	,240	,774
Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à	,135	,472	,057	,221	,135	,472	,057	,664
Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções	,049	,001	,498	,183	,049	,001	,498	,548
Outros assuntos associados ao bairro	,001	,002	,191	,064	,001	,002	,191	,193
Active Total	2,199	1,385	1,260	1,615	2,199	1,385	1,260	4,844
% of Variance	24,438	15,388	13,999	17,941	24,438	15,388	13,999	53,824

Tabela 32 - Component Loadings – CAPTCA – 3 dimensões

	Dimension		
	1	2	3
Política de Transferência para CML	,546	-,384	,149
Contestação política de transferência para IPSS	,804	-,331	-,023
Publicitação da aplicação da Renda Apoçada	-,121	,259	-,398
Contestação da aplicação da Renda Apoçada	,836	-,239	,128
Reivindicação da alienação do património	,593	-,023	,274
Reversão do património	,074	,727	,490
Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à	,367	,687	-,240
Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos	-,221	,024	,706
Outros assuntos associados ao bairro	,022	,042	-,437

Variable Principal Normalization.

Tal como foi referido, perante a dúvida, procedeu-se à aplicação também apenas com 2 dimensões, obtendo os respectivos *outputs* abaixo disponibilizados que revelam as relações de afinidade/associação entre as variáveis temáticas.

Tabela 33 - Variance Accounted - CAPTCA – 2 dimensões

	Centroid Coordinates			Total (Vector Coordinates)		
	Dimension		Mean	Dimension		Total
	1	2		1	2	
Política de Transferência para CML	,298	,150	,224	,298	,150	,448
Contestação política de transferência para IPSS	,647	,109	,378	,647	,109	,756
Publicitação da aplicação da Renda Apoiada	,015	,071	,043	,015	,071	,085
Contestação da aplicação da Renda Apoiada	,699	,058	,379	,699	,058	,757
Reivindicação da alienação do património	,351	,001	,176	,351	,001	,352
Reversão do património	,006	,515	,261	,006	,515	,521
Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma	,135	,478	,306	,135	,478	,612
Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos políticos	,049	,000	,024	,049	,000	,049
Outros assuntos associados ao bairro	,001	,003	,002	,001	,003	,003
Active Total	2,199	1,385	1,792	2,199	1,385	3,584
% of Variance	24,438	15,387	19,913	24,438	15,387	39,825

Tabela 34-Component Loadings CAPTCA – 2 Dimensões

	Dimension	
	1	2
Política de Transferência para CML	-,546	-,387
Contestação política de transferência para IPSS	,804	-,331
Publicitação da aplicação da Renda Apoiada	-,121	,266
Contestação da aplicação da Renda Apoiada	,836	-,242
Reivindicação da alienação do património	,593	-,028
Reversão do património	,074	,718
Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma	,367	,691
Campanha eleitoral no bairro e/ou intervenções partidos políticos	-,221	,012
Outros assuntos associados ao bairro	,022	,051

Variable Principal Normalization.

O facto de os *outputs* resultantes da utilização de 2 e de 3 dimensões não diferirem substancialmente entre si, inclusive porque a 3.^a dimensão apenas explica uma variável, confirma a decisão de utilização de apenas 2 dimensões.

As variáveis que estarão relacionadas entre si serão aquelas que, pertencendo à mesma dimensão (o que se deduz pela verificação da comparação, por variável, dos valores de cada dimensão, seleccionando-se o maior), apresentem, na dimensão seleccionada, um valor de *Component Loading* superior a 0,5 (em valor absoluto) e aproximado entre si. Posto isto, poder-se-á afirmar que as variáveis “*Contestação política de transferência para IPSS*” e “*Contestação da aplicação da Renda Apoiada*” e as variáveis “*Política de Transferência para CML*” e “*Reivindicação de Alienação*” estão relacionadas entre si, o mesmo acontecendo entre as variáveis “*Reversão do património*” e “*Agência cessionária e/ou ocorrência associadas à mesma*”.

2.4. Análise da afinidade entre categorias

A fim de perceber como se relacionam as categorias das variáveis que pertencem às componentes acima identificadas, procedeu-se à análise das quantificações das categorias das variáveis em cada dimensão. Assim sendo, o próximo passo é analisar o sinal das coordenadas de cada uma das categorias identificadas e agrupá-las em conformidade com o sinal do valor do *vector coordinate*.

Este procedimento revela-se especialmente pertinente para esta análise na medida em que todas as variáveis em análise contam com uma categoria que não é passível de análise, uma vez que a ausência de uma determinada temática não constitui objecto de análise neste estudo. Aquilo que se pretende identificar é sim as relações de afinidade entre a presença de duas ou mais temáticas numa mesma unidade de informação. Assim, neste caso, este procedimento, mais do que permitir a identificação das relações entre as categorias das variáveis, é útil para o despiste de eventuais relações artificiosas (relação entre a presença de uma variável temática (sim) e a ausência de outra (não)).

Tabela 35 – Quantificação das categorias da variável temática *Contestação política de Transferência para IPSS (Dimensão 1)*

Category	Frequency	Quantification	Centroid Coordinates		Vector Coordinates	
			Dimension		Dimension	
			1	2	1	2
Sim	54	-,962	-,774	,318	-,774	,318
Não	50	1,039	,836	-,344	,836	-,344

Variable Principal Normalization.

a. Optimal Scaling Level: Nominal.

Tabela 36 – Quantificação das categorias da variável temática *Contestação à aplicação da Renda Apoiada (Dimensão1)*

Category	Frequency	Quantification	Centroid Coordinates		Vector Coordinates	
			Dimension		Dimension	
			1	2	1	2
Sim	56	-,926	-,774	,224	-,774	,224
Não	48	1,080	,903	-,261	,903	-,261

Variable Principal Normalization.

a. Optimal Scaling Level: Nominal.

Tabela 37 – Quantificação das categorias da variável temática Política de Transferência para CML (Dimensão1)

Category	Frequency	Quantification	Centroid Coordinates		Vector Coordinates	
			Dimension		Dimension	
			1	2	1	2
Sim	9	-3,249	1,775	1,256	1,775	1,256
Não	95	,308	-,168	-,119	-,168	-,119

Variable Principal Normalization.

a. Optimal Scaling Level: Nominal.

Tabela 38 – Quantificação das categorias da variável temática Reivindicação da Alienação do património (Dimensão1)

Category	Frequency	Quantification	Centroid Coordinates		Vector Coordinates	
			Dimension		Dimension	
			1	2	1	2
Sim	26	-1,732	-1,027	,048	-1,027	,048
Não	78	,577	,342	-,016	,342	-,016

Variable Principal Normalization.

a. Optimal Scaling Level: Nominal.

Tabela 39 – Quantificação das categorias da variável temática Reversão do património (Dimensão2)

Category	Frequency	Quantification	Centroid Coordinates		Vector Coordinates	
			Dimension		Dimension	
			1	2	1	2
Sim	11	-2,908	-,216	-2,088	-,216	-2,088
Não	93	,344	,026	,247	,026	,247

Variable Principal Normalization.

a. Optimal Scaling Level: Nominal.

Tabela 40 – Quantificação das categorias da variável temática Agência cessionária e/ ou ocorrências associadas à mesma (Dimensão2)

Category	Frequency	Quantification	Centroid Coordinates		Vector Coordinates	
			Dimension		Dimension	
			1	2	1	2
Sim	62	-,823	-,302	-,569	-,302	-,569
Não	42	1,215	,446	,840	,446	,840

Variable Principal Normalization.

a. Optimal Scaling Level: Nominal.

Tabela 41– Agrupamento das categorias temáticas

Dimensão	Coordenada	
	Positiva	Negativa
1	Não_Variável temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada	Sim_Variável temática Contestação à aplicação da Renda Apoiada
	Não_Variável temática Contestação à política de transferência do património para IPSS	Sim_Variável temática Contestação à política de transferência do património para IPSS
	Sim_Variável temática Política de Transferência para CML	Não_Variável temática Política de Transferência para CML
	Não_Variável temática Reivindicação da alienação	Sim_Variável temática Reivindicação da alienação
2	Não_Variável temática Reversão do património	Sim_Variável temática Reversão do património
	Não_Variável temática Agência Cessionária e/ou ocorrências associadas à mesma	Sim_Variável temática Agência Cessionária e/ou ocorrências associadas à mesma

Confirma-se, portanto, a associação entre os pares de variáveis “*Contestação política de transferência para IPSS*” e “*Contestação da aplicação da Renda Apoiada*”, e, “*Reversão do património*” e “*Agência cessionária e/ou ocorrências associadas à mesma*” acontece perante a presença da variável temática (sim), em conformidade com o já inferido através do procedimento

CAPTCA. O mesmo, não acontece contudo entre as variáveis “Política de Transferência para CML” e “Reivindicação de Alienação”, na medida em que a relação existente acontece perante a presença de uma (sim) e a ausência de outra (não) – que, tal como havíamos referido, não constitui objecto de análise. A validade desta conclusão poderá ainda ser comprovada pela distância entre os pontos representativos de cada uma destas variáveis (conforme gráfico abaixo e disponibilizado na página 93.)

